

**Juridiska Institutionen,
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet**

Emma Svensson

**Parternas jämställdhet i förhållande till
länderkunskapen i den nya instans- och
processordningen i utlänningsärenden**

Tillämpade studier jur. kand-programmet 30 poäng

Handledare: Karol Nowak

Ämnesområde: Processrätt, utlänningsrätt

HT 2007

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	4
FÖRKORTNINGAR.....	5
1. INLEDNING OCH ÄMNESPRESENTATION	6
1.1 SYFTE	7
1.2 AVGRÄNSNINGAR OCH INNEHÅLL	7
1.3 METOD OCH MATERIAL	8
2. BAKOMLIGGANDE OMSTÄNDIGHETER OCH GRUNDLÄGGANDE BEGREPP	10
2.1 VARFÖR EN FÖRÄNDRING?	10
2.1.1 Effektiv muntlig förhandling	10
2.1.2 Förenklad process gällande uppenbart ogrundade ansökningar	11
2.2 GRUNDLÄGGANDE BEGREPP	12
2.2.1 Begreppet flyktning.....	12
2.2.1.1 Välgrundad fruktan som asylsökande	13
2.2.2 Skyddsbehövande i övrigt	14
2.2.2.1 Skyddsbehövande i övrigt, utöver asylberättigad, med anledning av väpnad konflikt eller välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp.....	17
2.2.2.2 Väpnad konflikt	19
2.2.2.3 Svåra motsättningar	19
2.2.3 Synnerligen ömmande omständigheter	20
3. EFFEKTIVISERING AV PROCESSEN	23
3.1 INLEDNING	23
3.2 NON-REFOULEMENT-PRINCIPEN	23
3.3 UPPENBART OGRUNDADE ANSÖKNINGAR	24
3.4 SÄKRA URSPRUNGLÄNDER	25
4. VERKSTÄLLIGHET	27
4.1 OMEDELBAR VERKSTÄLLIGHET	27
4.1.1 Förutsebarhet framför snabb processordning.....	27
4.2 VERKSTÄLLIGHETSHINDER	28
5. LÄNDERKUNSKAP.....	31
5.1 TILLFÖRLITLIGHET	31
5.2 LÄNDERKUNSKAPENS KÄLLOR	31
5.3 BEGRÄNSNINGAR I PARTSINSYNYN.....	33
6. PROCESSEN	34
6.1 ASYLPROCESSEN SOM EN SÄRSKILD DEL AV FÖRVALTNINGSPROCESSEN	34
6.2 SKRIFTLIGT FÖRFARANDE SOM HUVUDREGEL	34
6.3 MUNTIG FÖRHANDLING	35
6.3.1 Särskilda bestämmelser enligt Utlänningslagen	35
6.3.1.1 Ökat inslag av muntlighet	36
6.3.1.2 Skyndsam handläggning i mål som rör avvisning eller utvisning.....	36
6.4 PARTER – MIGRATIONSVERKET OCH SÖKANDEN	37
6.4.1 Offentligt biträde	38
6.4.2 Sekretess	38
6.5 BEVISBÖRDAN OCH DESS PLACERING	39
7. MIGRATIONSDOMSTOLENS UTREDNINGSANSVAR	40
7.1 MIGRATIONSDOMSTOLARNAS UTREDNINGSANSVAR, MIGRATIONSÖVERDOMSTOLEN MÅL NUMMER UM 122-06.....	41
7.1.1 Personliga reflektioner kring domstolarnas självständiga utredningsansvar	44
8. BAKOMLIGGANDE OMSTÄNDIGHETER GÄLLANDE IRAKIERS MÖJLIGHETER TILL UPPEHÅLLSTILLSTÅND I SVERIGE I JULI 2007.....	46
8.1 MIGRATIONSVERKET'S BEDÖMNING AV RÅDANDE FÖRHÅLLANDEN I IRAK	46

8.2 UNHCR'S ELIGIBILITY GUIDELINES FOR ASSESSING THE INTERNATIONAL PROTECTION NEEDS OF IRAQI ASYLUMSEEKERS.....	48
9. MIGRATIONSÖVERDOMSTOLEN DOMAR VÄGLEDANDE FÖR MIGRATIONSVERKETS BESLUT RÖRANDE IRAKIER.....	50
9.1 MÅL NUMMER UM 23-06, DOM DEN 26 FEBRUARI 2007	50
9.1.1 <i>Migrationsverkets beslut</i>	50
9.1.2 <i>Migrationsdomstolen, Länsrätten i Skåne län</i>	51
9.1.3 <i>Migrationsöverdomstolens dom</i>	52
9.1.3.1 Sökanden	52
9.1.3.2 Migrationsverket	53
9.1.3.3 Migrationsöverdomstolen	54
9.2 MÅL NUMMER 1140-06, DOM DEN 23 MAJ 2007	56
9.2.1 <i>Migrationsverkets beslut</i>	56
9.2.2 <i>Migrationsdomstolen, Länsrätten i Stockholms län</i>	57
9.2.3 <i>Migrationsöverdomstolens dom</i>	58
9.2.3.1 Sökanden	58
9.2.3.2 Migrationsverket	59
9.2.3.3 Migrationsöverdomstolen	59
9.3 MÅL NUMMER 837-06, DOM DEN 15 JUNI 2007	60
9.3.1 <i>Migrationsöverdomstolens dom</i>	60
9.3.1.1 Migrationsverket	60
9.3.1.2 Sökanden	62
9.3.1.3 Bedömningen av föregående instanser.....	62
9.3.1.4 Migrationsöverdomstolen	63
9.4 REFLEKTIONER MED ANLEDNING AV MIGRATIONSÖVERDOMSTOLENS DOMAR.....	64
10. MIGRATIONSVERKETS VÄGLEDANDE BESLUT ANGÅENDE DEN RÅDANDE SITUATIONEN I IRAK OCH IRAKIERS MÖJLIGHETER TILL UPPEHÅLLSTILLSTÅND	66
10.1 INLEDNING	66
10.2 MIGRATIONSVERKETS BESLUT ATT AVSLÅ ANSÖKAN OM UPPEHÅLLSTILLSTÅND FÖR ASYLSÖKANDE FRÅN BAGDAD	67
10.2.1 <i>Bakomliggande omständigheter</i>	67
10.2.2 <i>Uppmärksamhet om rådande förhållanden i Bagdad</i>	68
10.2.3 <i>Migrationsverkets bedömning</i>	69
10.2.4 <i>Migrationsverkets yttrande med anledning av sökandens överklagande till Migrationsdomstolen, Länsrätten i Stockholm</i>	71
10.2.4.1 Individuell prövning	71
10.2.4.2 Inre väpnad konflikt	72
10.3 MIGRATIONSVERKETS BESLUT ATT BEVILJA ANSÖKAN OM UPPEHÅLLSTILLSTÅND FÖR ASYLSÖKANDE FRÅN BAGDAD	74
10.3.1 <i>Bakomliggande omständigheter</i>	74
10.3.2 <i>Migrationsverkets bedömning</i>	74
10.4 REFLEKTIONER ANGÅENDE MIGRATIONSVERKETS TVÅ BESLUT RÖRANDE SÖKANDEN FRÅN BAGDAD.....	75
10.5 MIGRATIONSVERKETS BESLUT ATT INTE BEVILJA NY PRÖVNING ENLIGT UTLL 12:9 OCH INTE AVBRYTA VERKSTÄLLIGHET AV AVVISNINGSBESLUT FÖR MEDBORGARE FRÅN NASIRIYAH.....	77
10.5.1 <i>Bakomliggande omständigheter</i>	77
10.5.2 <i>Migrationsverkets bedömning</i>	77
11. AVSLUTANDE KOMMENTARER	79
12. KÄLLOR	81

Sammanfattning

Under 2006 infördes i Sverige en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Innebörden härav var att Sverige övergick till ett renodlat tvåpartssystem med överprövning i domstol och större inslag av muntlig handläggning. Systemet infördes med förhoppningar om ökad effektivitet och rättssäkerhet. Sedan inrättandet av asylrättsliga regleringar har dålig effektivitet varit ett genomgående problem, med exempelvis alltför långa handläggningstider, och gällande rättssäkerheten fanns förhoppningar om att en ökad öppenhet i ordningen skulle leda till bättre förutsebarhet som i sin tur skulle öka tilltron till systemet.

I bevishänseende präglas asylrätten av för enskilda konstaterade svårigheter att skaffa fram tillräcklig bevisning. Det nya tvåpartssystemet med sin förvaltningsrättsliga grund innebär dock att utredningen i målet, trots att bevisbördan för av enskild påstådd omständighet inledningsvis ligger på den enskilde, ska ombesörjas av båda parter. Vidare har en för migrationsdomstolarna av Migrationsöverdomstolen konstaterad utredningsskyldighet fastslagits. En utredningsskyldighet som dock inte kan ses som ett komplement till eller anses uppväga brister gällande exempelvis länderkunskap hos enskilda biträden.

Genomgående för asylrättsliga frågor är behovet av individuell prövning i det enskilda fallet. Särskilt i fall där väpnad konflikt inte kan anses föreligga men oroligheterna når upp till en nivå av svåra motsättningar blir den individuella prövning central. En utlänningsrättslig klassificering av en väpnad konflikt måste ske utifrån för begreppet fastslagna definitioner. Då de rådande oroligheterna brister i förhållande till den i lagen fastställda definitionen, grundad på den folkrättsliga preciseringen av begreppet, kan inte situationen översättas till en väpnad konflikt. Gällande fall då begreppet svåra motsättningar kan anses uppfyllt blir då sökandens ställning beroende av framställda individuella skäl. Bestämmelsen ställer upp krav på orsakssamband där den enskilde måste styrka en välgrundad fruktan för förföljelse med anledning av de rådande motsättningarna.

Förkortningar

EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskapen
FPL	Förvaltningsprocesslag (1971:291)
IOM	International Organization for Migration
LAFD	Lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
NIPU	Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden
SekrL	Sekretesslagen (1980:100)
UN	Utlänningsnämnden
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UtlL	Utlänningslag (2005:716)

1. Inledning och ämnespresentation

Den 31 mars 2006 inrättades i Sverige en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden. Förändringen innebär att utlänningsnämnden, som tidigare överprövade Migrationsverkets avslagna ansökningar, har ersatts av nya migrationsdomstolar. Dessa är tre till antalet och faller under länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Till överinstans har utnämnts kammarrätten i Stockholm vilken i utlännings- och medborgarskapsärenden uppträder under benämningen Migrationsöverdomstol.

Det är förhoppningar om ökad öppenhet och muntlighet i asylprocessen som utgör framträdande delar av reformens huvudsyften. Vid genomläsning av den för den nya Utlänningslagen¹ upprättade propositionen², märks väl den vikt som lagts vid behovet av såväl faktisk, som från den enskildes sida uppfattad, ökad rättssäkerhet. Jämte nyckelord som ökad öppenhet och muntlighet märks särskilt hur skyndsam handläggning av de till domstolen inkomna ärendena fått en central betydelse i förverkligandet av den ökade rättssäkerheten.

I de nya migrationsdomstolarna hamnar de ärenden vilka hanterats hos Migrationsverket men där resulterat i avslag för den enskilde. För det fall att den enskilde väljer att överklaga Migrationsverkets beslut så kommer denne och Migrationsverket att uppträda som varandras motparter i den efterföljande domstolsprocessen. Processen i migrationsdomstolarna har karaktärsdrag av förvaltningsärende och följer Lagen om allmänna förvaltningsdomstolar³ och Förvaltningsprocesslagen⁴ om ej annat uttryckligen framgår av UtL.⁵ Utmärkande för förvaltningsärenden är att det handlar om enskilda individer som ställs mot staten. Det är staten som har utövat en maktbefogenhet i förhållande till den enskilde och i de ärenden som tas upp av migrationsdomstolarna är det Migrationsverket som utövat en maktbefogenhet genom att ge avslag på den enskildes ansökan.

Hur jämställd kan och bör den enskilde vara i förhållande till Migrationsverket under domstolsprocessen i migrationsdomstolen? För jämförelse kan nämnas det faktum att

¹ Utlänningslagen (2005:716). Hädanefter UtL.

² Prop. 2004/05:170 - Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.

³ Lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Hädanefter LAFD.

⁴ Förvaltningsprocesslagen (1971:291). Hädanefter FPL.

⁵ Wikrén, Sandesjö, *Utlänningslagen med kommentar*, Norstedts Juridik, Stockholm, 2006 s. 479.

brottmålsprocessen bygger på principen om parternas jämställdhet. Finns i migrationsärenden samma grundläggande behov av jämställdhet mellan parterna?

1.1 Syfte

Syftet med denna framställning är att utreda hur parterna, det vill säga den enskilde och Migrationsverket, förhåller sig till varandra i de mål som tas upp i de nya migrationsdomstolarna. Finns det en rådande jämställdhet mellan parterna i processen? Är det till någons fördel att denna jämställdhet är befintlig alternativt saknas?

Oavsett utgången i dessa frågor är det även av intresse att närmare försöka analysera huruvida parternas fullständiga jämställdhet är ett önskvärt inslag i processen eller ej. En naturlig följdfråga med anknytning till det grundläggande syftet med den nya processordningen blir då huruvida fullständig rättssäkerhet kan uppnås utan att parterna får anses jämställda i domstolsprocessen.

1.2 Avgränsningar och innehåll

För att göra en avgränsning så har jag valt att titta närmare på hur parterna förhåller sig till varandra vad gäller länderkunskapen, det vill säga kunskap om den rådande situationen i det för det enskilda målet aktuella ursprungslandet. Trots att bevisbördan för en från den enskilde påstådd omständighet faller på den enskilde så färgas processen i asylärenden av att den har karaktären av ett förvaltningsärende. Därav följer att Migrationsverket har en utredningsskyldighet vad gäller de olika ländernas interna förhållanden. Av intresse är av den anledning att titta närmare på när den enskilde, i jämförelse med Migrationsverket, kan anses ha uppfyllt sin bevisbörda. Med andra ord, hur jämställda är parterna vad gäller den mängd bevisning som skall presteras till stöd för deras respektive påståenden om den rådande situationen i den enskildes hemland?

Vidare bör betänkas huruvida eventuell fullständig jämställdhet i processen innebär fullständig jämställdhet i realiteten? Uppväger det faktum att den enskilde tilldelats ett offentligt biträde den ojämlikhet som råder mellan parterna i fråga om tillgängliga resurser för att få fram och därmed beredas underlag för att kunna prestera tillräcklig bevisning? Här är även intressant att titta närmare på hur långt migrationsdomstolarnas självständiga utredningsplikt sträcker sig och vilken betydelse den kan tänkas få för jämvikten.

1.3 Metod och material

Inledningsvis presenteras en kortare introduktion av de centrala argument som legat till grund för samt resulterat i den nya processordningen. Här belyses särskilt den vikt som lagts vid behovet av ökad rättssäkerhet och förutsebarhet samt framförallt ökad effektivitet som trots allt måste anses vara det tyngsta argumentet vid inrättandet av den nya processordningen.

Redan under den inledande presentationen av de för ökad effektivitet centrala argumenten behandlas begreppen ”uppenbart ogrundade ansökningar” samt ”säkra ursprungsländer” särskilt. Dessa båda begrepps betydelse samt deras framväxt ur den ständigt pågående strävan efter effektivitet inom utlänningsrätten vidareutvecklas sedan i det påföljande avsnittet, rörande effektivisering av processen. Innan dess skall dock även för den analytiska delen viktiga begrepp beröras särskilt.

Härpå följer ett avsnitt kring verkställighet med en närmare presentation av ”omedelbar verkställighet”. Det begrepp som är det sätt genom vilket ”uppenbart ogrundade ansökningar” särbehandlas inom svensk utlänningsrätt. Även begreppet verksällighetshinder behandlas under detta avsnitt.

Insamlandet av uppgifter kring rådande situationer i aktuella ursprungsländer berörs i ett senare avsnitt. Här handlar det främst om uppgifter som inhämtas för Migrationsverkets räkning. En viktig förändring i denna del är att Migrationsverkets material, som tidigare var hemligt, efter lagändringen numera är offentligt för allmänheten i verkets databas Lifos, tillgänglig genom Migrationsverkets hemsida. Därpå följer en naturlig övergång till domstolarnas roll vid införskaffandet av länderkunskap.

Härpå behandlas själva processen hos migrationsdomstolarna närmare och därmed även bevisbördan och dess placering. Därefter berörs Migrationsdomstolarnas självständiga utredningsansvar genom en närmare titt på ett avgörande från Migrationsöverdomstolen genom vilket domstolen upphävde Migrationsdomstolens beslut och visade målet åter för ny handläggning.

Avslutningsvis i en andra del av denna framställning presenteras en egenhändigt framställd analys. Denna analys koncentreras kring de vägledande besluten gällande irakiska

medborgare som kom från Migrationsverket 5 juli 2007. Med grund i den inledande faktabaserade framställningen och efter en grundliga genomgång av omständigheterna i såväl besluten som de bakomliggande domarna från Migrationsöverdomstolen så analyseras dessa tre beslut närmare under ”avslutande kommentarer” med utgångspunkt i de tre domarna från Migrationsöverdomstolen som verkat vägledande för Migrationsverket i frågan.

Det material som jag använt vid efterforskning är inledningsvis främst statliga tryck och facklitteratur. I denna del har framställningen såtillvida främst en prägel av traditionell rättsdogmatisk metod. Vidare utgör rättspraxis naturligtvis en ytterst viktig källa vid angripandet av kärnfrågorna ”parternas jämställdhet” samt ”den enskildes bevisbörda”. Dessa områden behandlas främst med grund i analyser av aktuell praxis genomförda i den andra delen av framställningen.

Den litteratur som finns på området är tämligen begränsad. Detta med anledning av att lagen fortfarande är relativt ny. Trots att det finns en del litteratur inom området internationellt sett så har jag gjort ett aktivt val i att inte använda denna i någon större utsträckning då framställningen är helt inriktad på den svenska Utlänningslagen, svensk praxis samt svenska myndighetsbeslut. Detta innebär att antalet använda källor är begränsat vilket även bör uppmärksammas.

2. Bakomliggande omständigheter och grundläggande begrepp

Ifrågavarande kapitel behandlar närmare omständigheter och begrepp av vikt för den senare delen av framställningen. Dessa delar är av yttersta vikt för att på ett tillfredsställande sätt kunna tillgodogöra sig resterande delar.

2.1 Varför en förändring?

Processordningen i asylärenden varierar i hög grad världen över. Bland Europeiska unionens medlemsstater kan särskiljas två huvudtyper av system. Ett tvåstegssystem där asylärenden behandlas av särskilda myndigheter i två instanser samt ett system som bygger på att överprövningen sker i domstol med prövning i upp till fyra olika instanser.⁶ Genom inrättandet av migrationsdomstolar gick Sverige från att vara en företrädare för tvåstegssystemet till att tillämpa ett system med överprövning i domstol.

Asylprocessen har länge kritiserats för de långa handläggningstiderna och den dåliga insynen för såväl enskild part som allmänheten i övrigt.⁷ I det inledande kapitlet konstaterades att begreppen ”skyndsam handläggning” samt ”ökad muntlighet” och ”ökad öppenhet” utgör nyckelord vid realiserandet av den nya processordningen. Med genomförande av den nya processordningen mot bakgrund av dessa begrepp så fanns förhoppningar om att en ökad rättssäkerhet skulle följa.⁸ Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden⁹ ansåg att införandet av ett tvåpartsförfarande med muntlig handläggning var av avgörande betydelse för en ökad tilltro till asyلفörfarandet.¹⁰

2.1.1 Effektiv muntlig förhandling

Som ovan nämnts,¹¹ utgår processen i migrationsdomstolarna från FPL. Muntlig förhandling skall enligt FPL hållas när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja att snabbt avgörande. Behovet av en muntlig förhandling belyses genom en proportionalitetsbedömning

⁶ Noll, *Negotiating Asylum: The EC acquis, extraterritorial protection and the common market of deflection*, s. 213.

⁷ SOU 1999:16 – Ökad rättssäkerhet i asylärenden, s. 17.

⁸ Se ovan under 1. *Inledning och ämnespresentation*.

⁹ Hädanefter växelvis kallad NIPU och kommittén.

¹⁰ Ibid not 7.

¹¹ Ibid, not 8.

där fördelarna vägs mot den extra insats som krävs. Även i fall då den enskilde begär muntlig förhandling skall sådan komma till stånd såtillvida det inte anses obehövlig eller särskilda skäl talar emot en sådan ordning. Den muntliga förhandlingen skall ses som ett komplement till den skriftliga handläggningen och avser då inte allt processmaterial.¹² För jämförelse kan nämnas den muntliga handläggningen i brottmål med den rådande omedelbarhetsprincipen där allt som senare kan komma att läggas till grund för avgörande skall tas upp under den muntliga förhandlingen.

NIPU bedömde att ett nytt asylförfarande, innefattande enbart en möjlighet till och inget krav på en effektiv muntlig förhandling, skulle leda till ett avsevärt förkortande av handläggningstiderna. Detta särskilt gällande mål angående avvisning och utvisning, vilka kommittén ansåg skulle behandlas som förtursmål. Kommittén påpekade även betydelsen av att denna prioritering skulle ske redan hos Migrationsverket^{13, 14} Vad gäller omfattningen av muntlig förhandling ansåg NIPU det vara fullt tillräckligt att i asylprocessen följa de regler som gäller enligt FPL. Kommittén menade att en möjlighet till muntlig förhandling i FPL: s mening skulle vara ”en avsevärd förbättring” vid jämförelse med tidigare rådande förhållandena. Att införa en ovillkorlig rätt till muntlig förhandling ansåg kommittén vara att gå alltför långt. Vidare anmärktes på vikten av en snabb och effektiv process med en koncentration av den muntliga förhandlingen endast till de specifika delar som i det enskilda fallet kräver förhandling i denna form.¹⁵

2.1.2 Förenklad process gällande uppenbart ogrundade ansökningar

NIPU uppmärksammade även i sin utredning vikten av att låta snabbprocessen med omedelbar verkställighet¹⁶ gällande uppenbart ogrundade asylansökningar¹⁷ finnas kvar. Denna ansågs utgöra en redan viktig del vid effektiviserandet av handläggningen. Kommittén bedömde det vara en nödvändighet att kunna förordna om omedelbar verkställighet av ett

¹² Ibid not 7, s. 261.

¹³ Vid tidpunkten för utredningen gick Migrationsverket fortfarande under benämningen Statens invandrarverk vilket det gjorde fram till 1 juli 2000. För att underlätta förståelsen har jag valt att endast använda benämningen Migrationsverket i den löpande texten.

¹⁴ Ibid not 7, s. 21.

¹⁵ Ibid, s. 263f.

¹⁶ Snabbprocessen samt omedelbar verkställighet kommer att utvecklas ytterligare nedan under 4.1 *Omedelbar verkställighet*.

¹⁷ Begreppet uppenbart ogrundade ansökningar utvecklas ytterligare nedan under 3.3. *Uppenbart ogrundade ansökningar*.

avvisningsbeslut innan detta vunnit laga kraft och detta även i fall då beslutet överklagats. För att försäkra åttlydnad av internationella bestämmelser om minimigarantier i asylprocessen föreslog kommittén att en ansökan om inhibition av ett omedelbart verkställbart avvisningsbeslut skulle medföra att verkställighet får ske först efter det att domstol fattat beslut i inhibitionsfrågan.¹⁸ Vidare ansåg kommittén att ett överklagande av en ansökan, vilken tidigare bedömts vara uppenbart ogrundad, skulle ske i förenklad form. NIPU föreslog att ett överklagande, av en enligt Migrationsverket¹⁹ uppenbart ogrundad ansökan, skulle vara möjlig till migrationsdomstolen²⁰ men ej till Migrationsöverdomstolen²¹. Med andra ord föreslogs en processordning i förenklad form gällande dessa ansökningar.²² Som vi kommer att se nedan gjorde Regeringen en annan bedömning i frågan där förutsebarheten kom att väga tyngre än en effektiv processordning.²³

2.2 Grundläggande begrepp

Inför den analytiska delen av framställningen finns anledning att närmare definiera vissa grundläggande begrepp. Detta med anledning av asylprocessens speciella form där definitionerna av de grundläggande begreppen kan tillskrivas avgörande betydelse. Det asylrättsliga systemet bygger till stor del på sina preciseringar av de centrala begreppen och av särskild vikt för denna specifika framställning är begreppen flykting, välgrundad fruktan, skyddsbehövande i övrigt och synnerligen ömmande omständigheter.

2.2.1 Begreppet flykting

Begreppet flykting definieras i UtL 4:1 enligt vilken en individ är att anses som flykting för de fall att denne befinner sig utanför det land där han eller hon är medborgare med anledning av en välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ett antal i paragrafen uppräknade omständigheter såsom exempelvis ras, politisk uppfattning, sexuell läggning osv. Vidare skall

¹⁸ Ibid not 7, s. 21.

¹⁹ Kommittén skriver i sin utredning om Invandrarverket.

²⁰ Kommittén skriver i sin utredning om länsrätten, för att öka underlätta förståelsen har jag valt att använda benämningen migrationsdomstolen i den löpande texten.

²¹ Kommittén skriver i sin utredning om Kammarrätten, för att öka underlätta förståelsen har jag valt att använda benämningen Migrationsöverdomstolen i den löpande texten.

²² Ibid not 7, s. 21. Ett användande av förenklat processförfarande gällande uppenbart ogrundade ansökningar ligger helt i linje med internationella bestämmelser, vilket kommer att utvecklas nedan under 3. *Effektivisering av processen*.

²³ Se nedan under 4.1.1 *Förutsebarhet framför effektiv processordning*.

individen med anledning av dennes fruktan inte kunna eller vilja begagna sig av hemlandets skydd. Detta oberoende av huruvida förföljelsen utförs av landets myndigheter eller dessa inte kan erbjuda den enskilde tillräckligt skydd mot förföljelse från enskilda. Enligt paragrafens andra stycket skall samma gälla för statslös i förhållanden till det land där han eller hon tidigare haft sin vistelseort.

Begreppet definierades i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning²⁴ som ändrades genom 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning²⁵. Vid uppfyllande av Genèvekonventionens rekvisit blir en person enligt internationell praxis flykting i det ögonblick vederbörande lämnar sitt hemland. Sverige är folkrättsligt bundet till konventionen och protokollet. I motiven till den gamla utlänningslagen betonades vikten av en internationellt sett enhetlig tillämpning av konventionens bestämmelser innebärande en tillämpning av bestämmelserna i Sverige som ej avsevärt skiljer sig från andra länders.

I propositionen betonas att bestämmelsen skall tolkas med vägledning i de rekommendationer som ges i UNHCR:s handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning samt de slutsatser som utfärdas av UNHCR:s exekutivkommitté.²⁶

Flyktingbestämmelsen innehåller, som ovan nämnts, ett antal rekvisit som skall vara uppfyllda för att den enskilde skall kunna benämnas flykting i lagens mening. I det följande skall begreppet välgrundad fruktan närmare behandlas och uppmärksammas bör att begreppet skall tolkas på samma sätt i förhållande till bestämmelsen om skyddsbehövande i övrigt.

2.2.1.1 Välgrundad fruktan som asylsökande

Rekvisitet innehåller såväl en subjektivt som en objektivt sida där tyngdpunkten ligger på det subjektiva, det vill säga sökandens fruktan för förföljelse. Denna fruktan måste dock för att nå upp till bestämmelsens krav ha fog för sig och med andra ord vara välgrundad. Välgrundad anses den vara då anledning finns att anta att sökanden på grund av personliga förhållanden samt situationen i hemlandet riskerar utsättas för förföljelse vid ett eventuellt återsändande. Det finns olika uppfattningar om hur den subjektiva delen i bestämmelsen ska uppfattas.

²⁴ Även kallad och fortsättningsvis kallad Genèvekonventionen.

²⁵ New York-protokollet.

²⁶ Prop. 2004/05:170, s. 171f.

Enligt UNHCRs handbok²⁷ är det centrala i bestämmelsen, med anledning av det subjektiva begreppet ”fruktan”, snarare en värdering av de uppgifter sökanden lämnar än om en bedömning av situationen i sökandens hemland. Mot detta hävdas dock i litteraturen²⁸ att begreppet ”well-founded-fear” i själva verket är en teknisk term med ett från början objektivt innehåll där avgörande blir huruvida de faktiska omständigheterna gör det troligt att sökanden riskerar utsättas för övergrepp. Självklart spelar sökandens subjektiva reaktion in vid prövningen som en omständighet vid värderingen av förföljelserisken. Denna sistnämnda uppfattning är den som stämmer bäst in på den praxis som utvecklats under svensk lag. Dock bör även hänsyn tas till EU-staternas gemensamma ståndpunkt där den subjektiva sidan fått en viktig roll. Sammantaget kan sägas att sökandens fruktan för förföljelse är av stor vikt under förutsättning att den har fog för sig. Observeras bör att tidigare förföljelse inte är avgörande eller en förutsättning för frågan men i sig kan utgöra ett indicium för föreliggande risker för förföljelse vid ett återvändande. Vid den individuella riskbedömning som skall göras spelar även exempelvis omständigheter som bakgrund, politisk verksamhet, förföljelse av anhöriga, vänner eller politiska meningsfränder samt även de allmänna förhållandena i hemlandet in. Gällande bevisningskravet så skall detta anses uppfyllt vid ett fastställande om en rimlig möjlighet för att sökanden kommer att förföljas i hemlandet. Anmärkas bör att påstående om risk för särskilt allvarlig förföljelse manar till en riskbedömning med iakttagande av stor försiktighet.²⁹

2.2.2 Skyddsbehövande i övrigt

Begreppet skyddsbehövande i övrigt tas upp i UtL 4:2 och fångar upp vissa fall där enskild inte omfattas av flyktingbestämmelsen i 1 §. Även enligt 2 § skall vederbörande befinna sig utanför sitt hemland, enligt punkten 1 med anledning av välgrundad fruktan för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Punkten 2 fångar upp de fall då en individ med anledning av yttre eller inre väpnad konflikt eller andra svåra motsättningar känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp. Punkten 3 fångar upp miljökatastrofer.³⁰ Även denna bestämmelse innefattar enligt andra stycket statslös.

²⁷ UNHCR: Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning.

²⁸ Se Wikrén, s. 128 med hänvisning i frågan till Grahl-Madsen.

²⁹ Ibid not 28, s. 127f.

³⁰ Punkten 3 kommer ej att närmare behandlas i denna framställning då miljökatastrofer inte ligger inom ramen för analysen.

Bestämmelsen är relativt ny och fångar upp skyddsgrupper som tidigare utvecklats genom praxis eller tidigare fångats upp av andra bestämmelser. Observeras bör att en utvidgning av bestämmelsens punkt 2 skedde så sent som genom 2005 års UtIL. Som ovan nämnts skall rekvisitet välgrundad fruktan tolkas i enlighet med flyktingparagrafen och sökandens uppfattning skall tillerkännas stor betydelse under förutsättning att den har fog för sig.³¹

När det gäller punkten 1 så innefattar kroppsstraff enligt bestämmelsen påföljder avsedda att åstadkomma kroppssmärta eller skada såsom exempelvis spöstraff eller stympande straff. Gällande risken för dödsstraff har av departementschefen uttalats att det även i fall där utlänningen är en säkerhetsrisk för landet skall vara uteslutet att sända honom eller henne till ett land där vederbörande utsätts för livsfara. Gällande bedömningen vid tortyr eller annan omänsklig och förnedrande behandling skall vägledning sökas i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna³² som från 1 januari 1995 gäller som lag i Sverige samt den av Sverige den 8 januari 1986 ratificerade FN-konventionen mot tortyr³³. Konventionen fastslår att det skall föreligga en grundad anledning ("substantial grounds")³⁴ att befara en risk för tortyr. Denna risk skall vara teoretisk möjlig och vara något mer än enbart en misstanke om den. Den behöver dock inte vara högst sannolik. Vid fastställandet av huruvida det finns anledning av befara tortyr skall enligt konventionen förekomsten i det aktuella landet av ett konsekvent handlingsmönster av kränkningar av mänskliga rättigheter beaktas, dock med iakttagande av omständigheter som påvisar risker för den sökande att drabbas personligen. Särskilt vikt skall härvid läggas vid förekomst av tidigare tortyr mot den enskilde och dess närhet i tiden.

Beviskravet i 2 § första stycket 1 är detsamma som vid tillämpning av 1 §. Observeras bör att någon fullständig bevisning sällan kan läggas fram och att sökandens berättelse skall godtas för det fall att den framstår som trovärdig och sannolik. Enligt praxis från FN:s särskilda kommitté mot tortyr som bör följas men ej är folkrättsligt bindande skall motsägelser i vissa fall inte anses rubba sökandens allmänna trovärdighet då fullständig riktighet och felfrihet

³¹ Rekvisitet välgrundad fruktan behandlas ovan under 2.2.1.1 *Välgrundad fruktan*.

³² Försättningsvis Europakonventionen.

³³ En viktig skillnad mellan konventionen och svensk lag är att konventionen endast innefattar tortyr inom regeringens kontroll men svensk lag även tortyr utanför denna. Enligt FN konventionen skall smärta eller lidande ha tillfogats enskild av offentlig tjänsteman eller annan företrädare för det allmänna eller på sådan persons anstiftande, samtycke eller medgivande. Den svenska bestämmelsen innehåller inte någon sådan begränsning.

³⁴ Ibid not 28, s. 147 med hänvisning till FN-konventionen mot tortyr artikel 3.

sällan kan förväntas komma från tortyroffer, särskilt inte i fall med förekomst av post-traumatisk stress. Kommittén har även fastslagit att det skall föreligga en verklig och förutsebar risk för den enskilde personligen att utsättas för tortyr, ("a personal, real and foreseeable risk")³⁵. Gällanden sökandens trovärdighet har av kommittén fastställts att denna skall stå fast för det fall att sökanden lämnar en logisk förklaring till att han tidigare lämnat andra uppgifter. Sökandens berättelse bör läggas till grund för bedömningen för det fall att den inte väcker tvivel om den grundläggande trovärdigheten.

När det gäller Europakonventionen så innehåller inte artikel 3 någon direkt definition av begreppet tortyr m.m. I praxis har dock fastslagits att artikeln skall gälla för de fall där behandlingen nått upp till en viss nivå av hårdhet och att tortyrbegreppet reserverats för avsiktligt omänsklig behandling som orsakar ett allvarligt och grymt lidande. Som ovan nämnts utgör Europakonventionen svensk lag, en omständighet som gör att Europadomstolens praxis får direkt tillämplighet för tillämpning av såväl UtL 4:2 första stycket 1 som 12:1 angående verkställighetshinder³⁶. Enligt Europadomstolens praxis skall risken för tortyr vara välgrundad. Bedömningen kring risken skall göras utifrån de omständigheter som är eller borde vara kända för den stat som prövar den enskildes mål. Att det finns endast viss möjlighet för en kränkning är inte tillräckligt enligt artikel 3, en allvarlig risk skall föreligga. Ett uttalande om föreliggande risk från UNHCR ansågs av Europadomstolen i ett mål inte tillräckligt. Det gjorde däremot tidigare tortyr med anledning av tillhörighet till ett oppositionsparti då risken bedömdes kvarstå. Tidigare rapporter om tortyr och misshandel i ett aktuellt hemland har av Europadomstolen ej heller ansetts tillräckligt för att kunna fastslå att det i det enskilda fallet förelåg en påtaglig risk. Gällande fall där hoten kommit från kriminella grupper och inte myndigheter har ett krav på att risken är reell och inte kan elimineras ställts upp. Däremot ansågs en reell risk att tvingas dö i AIDS under svåra förhållanden med anledning av bristande vård i hemlandet uppfylla kraven och en avvisning eller utvisning därmed ansetts strida mot artikel 3 med hänvisning till humanitära skäl.

Ovan anmärktes på hur skyddet mot dödsstraff är absolut i svensk lag. Anmärkas bör att rätten till uppehållstillstånd för de som omfattas av 4:2 första stycket punkten 1 är undantagslöst till skillnad från flyktingar och andra skyddsbehövande. Enligt UtL 12:1 föreligger absolut hinder, med andra ord verkställighetshinder, mot att sända tillbaka en

³⁵ Ibid, s. 148.

³⁶ Verkställighetshinder behandlas närmare nedan under 4.2 *Verkställighetshinder*.

sökande till ett land där vederbörande riskerar kränkningar enligt 4:2 första stycket punkten 1 och således även i strid mot artikel 3 av Europakonventionen och FN:s tortyrkonvention. Tillgång till internt flyktalternativ kan dock göra att detta absoluta behov av internationellt skydd bortfaller.

För såväl flyktingar som skyddsbehövande i övrigt tillämpas principen om familjens enhet. Som redan nämnts skedde en utvidgning av bestämmelsen enligt punkten 2 i och med 2005 års UtL. Själva skyddsbestämmelsen för skydd med anledning av yttre eller inre väpnad konflikt har dock funnits sedan 1997. Det som skedde i och med denna lagreglering var en kodifiering av fast praxis där skyddsbehövande grupper med anledning av väpnade konflikter fick en uttrycklig skyddsregel efter att tidigare i praxis fått uppehållstillstånd av humanitära skäl. I propositionen framhölls att skyddsbehovet för denna grupp, åtminstone temporärt, ofta är starkt. Regeln innefattar situationer där konflikten i hemlandet är så pass intensiv att ett återsändande till sökandens del av landet framstår som otänkbart samtidigt som inre flyktalternativ saknas. Bestämmelsen är även tillämplig för det fall att den väpnade konflikten uppstår efter att sökanden lämnat landet.³⁷

2.2.2.1 Skyddsbehövande i övrigt, utöver asylberättigad, med anledning av väpnad konflikt eller välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp

Tanken med bestämmelsens utvidgning i och med 2005 års UtL var att bestämmelsen skulle innefatta den i praxis utvecklade tillståndsgrunden politisk-humanitära skäl. Bestämmelsen kompletterades med begreppet svåra motsättningar för att bemöta de fall där de politiska förhållandena i ett land är så svåra att ett påtvingat återvändande skulle framstå som inhumant. Bestämmelsen utformning gör den tillämplig även på vissa andra skyddsrelaterade situationer som tidigare i praxis kommit att omfattas av humanitära skäl, enligt propositionen handlar det här endast om en överföring och inte någon ändring i sak.³⁸

Inför inrättandet av den nya utlänningslagen uppmärksammades att tillståndsgrunderna med anledning av skyddsbehov, i praxis lätt förväxlades med uppehållstillstånd på annan grund samt att en klar skiljelinje mellan de olika grunderna saknades. Det påpekades att skyddsgrunder och andra grunder, däribland de humanitära skälen principiellt bör hållas

³⁷ Ibid not 28, s. 145f.

³⁸ Ibid.

åtskilda. Enligt översynsutredningens kartläggning påvisades att flertalet av de faktorer som beaktades vid bedömningen rörande skyddsbehov var av sådant slag att de kunde läggas till grund för ett beviljande om uppehållstillstånd på humanitära skäl. Detta ansågs möjligen ha resulterat i en glidning i praxis där skyddsskälerna slutligen lett fram till ett beviljande om uppehållstillstånd enligt bestämmelsen om humanitära skäl. Regeringen anförde att en skiljelinje mellan de olika grunderna tydligt framgången av lagen skulle innebära en viktig reglering för såväl rättstillämpningen som för den enskilde, bland annat med anledning av den i det flyktingrättsliga sammanhanget använda principen om tvivelmålets fördel. Till viss del bedömdes detta kunna genomföras genom att, före de andra fakultativa bestämmelserna om tillståndsgrunderna, i den nya utlänningslagen centralt placera bestämmelserna om skyddsbehövande. En tydligare utformning av skyddsbestämmelserna för att klara upp den rådande otydliga gränsdragningen mellan skyddsbestämmelserna och de humanitära skälen ansågs bäst kunna genomföras med en komplettering av bestämmelsen om väpnad konflikt som sällan användes. Regeln bedömdes att med anledning av sin snäva utformning leda till att uppehållstillstånd beviljades på grunden andra svåra motsättningar utanför bestämmelsen men då med stöd av bestämmelsen om humanitära skäl. I propositionen hänvisades bland annat till ett vägledande beslut från utlänningsnämnden 1979 där två irakiska medborgare beviljades uppehållstillstånd av politisk-humanitära skäl. Beslutet grundades i en uppfattning om att ett återsändande till Irak vore inhumant med anledning av den rådande situationen i landet samt vad de sökande hade åberopat angående sin situation. Genom en omformulering av bestämmelsen om skyddsbehövande i övrigt ville man råda bot på den glidning som skett i praxis och föra bort grunden om politisk-humanitära skäl från bestämmelsen om humanitära skäl.

Den nya utformningen av bestämmelsen innebär att den utöver väpnad konflikt³⁹ även innefattar välgrundad fruktan för allvarliga övergrepp på grund av andra svåra motsättningar i landet. Tanken var att härigenom framhålla och innefatta de allvarliga övergrepp som kvinnor kan utsättas för. Gällande bedömningen av huruvida skyddsbehovet är välgrundad framhålls i propositionen att hänsyn skall tas till skador till följd av traumatisering men att även iakttagbar skada kan få betydelse då en traumatisering ofta leder till svårigheter att lämna fullständiga uppgifter. Bestämmelsen innefattar även såväl godtyckliga som systematiska övergrepp till följd av maktförhållanden i det specifika landet, övergrepp från myndighet eller

³⁹ Begreppet väpnad konflikt definieras nedan under 2.2.2.2 *Väpnad konflikt*.

enskild aktör. Exempelvis oproportionerliga straff, godtyckligt frihetsberövande, misshandel, sexuella övergrepp, yrkesförbud, social utstötning eller andra trakasserier av stor svårighetsgrad som inte utgör tillräcklig grund enligt flyktingparagrafen eller tortyrbestämmelsen.⁴⁰

2.2.2.2 Väpnad konflikt

Begreppet väpnad konflikt definierades av regeringen i ett beslut från 19 februari 2004. Ifrågavarande beslut fastslår följande gällande begreppet väpnad konflikt,

”I folkrättslig mening kännetecknas en intern väpnad konflikt av stridigheter mellan en stats väpnade styrkor och andra organiserade väpnade grupper. Dessa stridigheter måste vara av sådan karaktär att de går utöver vad som kan klassas som inre oroligheter eller som endast utgör sporadiska eller isolerade våldshandlingar. Vidare måste de väpnade grupperna ha ett visst mått av territoriell kontroll vilket tillåter dem att utföra militära operationer. En avgörande faktor för tolkningen av begreppet ’inre väpnad konflikt’ i samband med tillämpningen av 3 kap. 3 § första stycket 2 UtL⁴¹ måste bl.a. vara hur civilbefolkningen drabbas. Konflikten kan vara så intensiv att ett återsändande till den asylsökandes del av landet framstår som otänkbart, samtidigt som möjligheter saknas att sända sökanden till en annan landsdel.”⁴²

2.2.2.3 Svåra motsättningar

Med svåra motsättningar avses politisk instabilitet i hemlandet med maktförhållanden som leder till att rättssystemet inte opartiskt värnar om befolkningens grundläggande mänskliga rättigheter. Den föreliggande konflikten kan vara rådande mellan olika befolkningsgrupper, mellan en grupp i en del av landet och statsmakten eller mellan staten eller en befolkningsgrupp i landet och en annan stat. Av vikt är att konflikten inte kan klassificeras som en väpnad konflikt. Grundläggande vid tillämpningen är att de övergrepp den enskilde riskerar utsättas för skall ha ett orsakssamband till de svåra motsättningarna som råder i hemlandet. Även här skall begreppet välgrundad fruktan tolkas i enlighet med flyktingdefinitionen och tortyrbestämmelsen. Föreliggande interna flyktalternativ leder till att skyddsbehovet bortfaller. Observeras bör att bestämmelsen erbjuder skydd vid allvarliga övergrepp, det vill säga övergrepp av svår beskaffenhet. Det handlar då om exempelvis repressalier, rättsövergrepp och trakasserier. Såväl godtyckliga som systematiska övergrepp som den enskilde ej kan få skydd mot eller rättelse för med anledning av maktförhållandena i

⁴⁰ Ibid not 26, s. 177f.

⁴¹ Nuvarande 4 kap. 2 § första stycket 2, egen anmärkning.

⁴² Regeringens beslut i reg. 99-04, första stycket.

landet faller inom bestämmelsen. Övergreppen kan härröra från myndighet, enskild aktör eller annan stat. Övergreppen kan komma till uttryck på en rad olika sätt men inte utgöra tillräcklig grund för skydd enligt flyktingparagrafen eller tortyrbestämmelsen i punkten 1.⁴³

2.2.3 Synnerligen ömmande omständigheter

UtlL 5:6 innehåller en bestämmelse som kan användas för fånga upp de fall där ett beviljande om uppehållstillstånd inte kan ske enligt lagens ordinarie bestämmelser. Upphållstillstånd kan då beviljas enligt föreliggande paragraf för det fall att, "... det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige". Hänsyn skall härvid tas till sökandens hälsotillstånd, anpassning till Sverige samt situationen i hemlandet. Bestämmelsens andra stycke innehåller en mildring av allvaret och tyngden gällande bestämmelsens rekvisit för det fall att det rör sig om barn.⁴⁴

Bestämmelsen är ny men en vidareutveckling av 2 kap. 4 § första stycket 5, 1989 års UtlL. Tidigare hade uttryck som "humanitära skäl" och "stridande mot humanitetens krav" använts men i den nya bestämmelsen ersatts av "synnerligen ömmande omständigheter" då de ansetts vara oprecisa. Den nya utformningen anses bättre svara mot det faktum att det handlar om en undantagsregleringen avsedd att användas för situationer som inte omfattas av någon av huvudgrunderna för uppehållstillstånd. Den nya bestämmelsen är dock inte avsedd att innebära en skärpning gentemot den ersatta bestämmelsens utformning. Tidigare motivuttalanden avseende begreppet humanitära skäl kan av den anledningen tas i beaktande. Bestämmelsens äldsta företrädare utformad vid 1980-talets översyn av invandrings- och flyktingpolitiken innebar ett undantagsvis beviljande om uppehållstillstånd för sökanden med mycket starka humanitära skäl. Det handlade redan inledningsvis om undantagsfall med föreliggande synnerliga skäl hänförliga till personliga förhållanden och oftast med ett sambandskrav till de allmänna förhållandena i hemlandet. Utöver personer som med grund i sjukdom eller andra personliga skäl beviljats uppehållstillstånd enligt bestämmelsen ansågs den även inför införandet av 1989 års UtlL innefatta de fall där enskild inte omfattas av reglerna om asyl men där det skulle te sig inhumant att tvinga sökanden tillbaka till hemlandet med anledning av där rådande förhållanden såsom exempelvis ett pågående krig.

⁴³ Ibid not 28, s. 154f.

⁴⁴ Bestämmelsens andra stycket kom ej närmare att behandlas i denna framställning.

Bestämmelsen har även ansetts tillämplig på verkställighetshinder i form av att det inte funnits något land i stånd att ta emot sökanden efter avvisning eller utvisning.

Uppmärksammas bör att bestämmelsens eventuella tillämplighet inträder först i de fall där alla relevanta huvudgrunder prövats. Bestämmelsen har gjorts snäv genom en markering av att det handlar om personer som redan befinner sig i Sverige och genom ett användande av begreppet synnerligen ömmande omständigheter. Vidare har den utformats på ett sätt som nödvändiggör en individuellt inriktad bedömning. Ett eventuellt uppehållstillstånd skall enligt bestämmelsen beviljas efter en sammantagen bedömning av de personliga förhållandena. Bedömningen gällande huruvida synnerligen ömmande omständigheter kan anses föreligga skall göras utifrån en sammanvägning av alla i ärendet föreliggande omständigheterna. Omständigheter som var för sig inte utgör tillräcklig grund för ett beviljande om uppehållstillstånd men som sammantaget når upp till rekvisitet om synnerligen ömmande omständigheter. Skälen skall vara av personlig art och gälla situationen i Sverige i relation till personens situation i hemlandet. Även en anpassning till svenska förhållanden i kombination med exempelvis en sjukdom kan i det enskilda fallet anses tillräckligt för ett beviljande om uppehållstillstånd enligt bestämmelsen. Bedömningen innefattar även den enskildes situation och upplevelser i hemlandet. Understrykas skall att det handlar om samlade bedömningar i de enskilda fallen. Sammantaget skall gällande personliga förhållanden ett särskilt beaktande ske av den enskildes hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.

Gällande hälsotillstånd kan med anledning av bestämmelsens utformning med grund i en samlad bedömning inte fastslås när visst hälsotillstånd skall anses ge upphov till ett beviljande om uppehållstillstånd. En bedömning skall ske av hela hälsoskalan med beaktande av friskhet eller sjukdom samt funktionsförmåga. Vidare skall bedömas huruvida vård kan ges samt huruvida det skall bedömas rimligt att den ges i Sverige. Den givna vården skall vara livsnödvändig eller förväntas leda till en påtaglig och varaktig förbättring av hälsotillståndet. Möjligheten till vård i hemlandet eller annat möjligt återsändarland skall även tas i beaktande. Enbart eventuell tillgänglighet till bättre vård är inte grund nog för ett beviljande enligt bestämmelsen. Den avvägning som skall göras i det enskilda fallet innebär att kraven kommer att skilja mellan olika fall gällande hur frisk eller sjuk den enskilde skall vara. Bedömningen beror helt på den enskildes situation i såväl Sverige som hemlandet. Även ekonomiska konsekvenser spelar in vid bedömningen.

Även en anpassning till svenska förhållanden skall beaktas vid tillämpning av bestämmelsen. Det handlar här om anpassning under en avsevärd vistelsetid i Sverige där sökandens anknytning till Sverige är det väsentliga. Någon exakt tidsgräns för när en sådan anknytning kan förväntas uppstå finns inte. Av sakens natur förefaller det sig dock naturligt att en viss vistelsetid måste ha förelegat. Sökandens personliga förhållanden kan anses vara tillräcklig grund för uppehållstillstånd för det fall att verkställighetshinder kan förväntas bestå under en så pass lång tidsperiod att sökanden kan förväntas få en särskild anknytning till Sverige. Det handlar då endast om verkställighetshinder utöver sökandens kontroll. Även anknytningen till hemlandet och eventuella kvarvarande släktingar har relevans för bedömningen av anpassning till Sverige. Detsamma gäller för eventuella andra länder som kan bli aktuella vid en avvisning eller utvisning. Observeras bör att bestämmelsen avser laglig vistelse. Gällande uppkommen anknytning med anledning av utdragen process i tillståndsärendet skall beaktas huruvida denna berott på omständigheter utom sökandens kontroll.

Med rekvisitet utlänningens situation i hemlandet avses omständigheter som vid en samlad bedömning gör att en avvisning till hemlandet framstår som olämplig. Av betydelse för bedömningen kan praktiska verkställighetshinder⁴⁵, social utstötning, traumatisering till följd av tortyr eller liknande svåra upplevelser i hemlandet eller till följd av människohandel vara. Andra skäl kan vara trakasserier på grund av kön eller sexuell läggning samt humanitära skäl för någon annan än sökanden. Någon klar gränslinje mellan skyddsbehov och synnerligen ömmande omständigheter för faktorer i gränsområdet är inte alltid lätt att dra.

Vid tillämpningen av 6 § skall även eventuella skäl som talar mot uppehållstillstånd beaktas. I bedömningen skall exempelvis enligt 17 § vägas in för det fall att sökanden begått något brott.⁴⁶

⁴⁵ Verkställighetshinder behandlas nedan under 4.2 *Verkställighetshinder*.

⁴⁶ Ibid not 28, s 199f.

3. Effektivisering av processen

3.1 Inledning

Med anledning av den stora tillströmningen av flyktingar under 1980-talet så kom långa handläggningstider av asylärenden att bli ett växande problem i de europeiska länderna. Detta problem påvisade inte enbart negativa effekter för den enskilde utan innebar även stora negativa konsekvenser och kostnader för samhället. För att råda bot på problemet och påskynda processen infördes olika former av presumtioner inom asylrätten. Inom gemenskapsrätten resulterade införandet av presumtioner i grundprinciperna ”uppenbart ogrundade ansökningar” samt ”säkra ursprungsländer”.⁴⁷ De båda begreppen kan uppfattas som två delar av samma process och på så sätt anses vara sammanlänkade. Först ställs generella antaganden upp om risken för förföljelse i ursprungsländerna. Därefter tillämpas detta antagande då en enskild påstår sig vara utsatt för förföljelse i sitt ursprungsland. Då det specifika landet klassificerats som ett säkert ursprungsland så kan den enskildes förfrågan därefter avslås som uppenbart ogrundad.⁴⁸

3.2 Non-refoulement-principen

UNHCR exekutivkommittés slutsats,⁴⁹ innehåller grundläggande krav på asylprocessen. Denna ger bland annat instruktioner till berörd myndighetspersonal vid aktualiserande av den grundläggande s.k. non refoulement-principen. Denna inom asylrätten grundläggande princip innebär att ingen asylsökande skall sändas tillbaka till ett land där vederbörande riskerar att utsättas för förföljelse. Den asylsökande är med andra ord berättigad att stanna i det land dit han eller hon har anlänt i avvaktan på beslut samt, för det fall att vederbörande begärt omprövning, under den tid som löper fram tills det att besvärsprövning skett. Observeras i sammanhanget bör att möjligheten att påkalla denna princip kan falla bort för det fall att ansökan anses vara uppenbart ogrundad.⁵⁰ Principen finns upptagen i Genèvekonventionens artikel 33.⁵¹

⁴⁷ Noll, s. 214.

⁴⁸ Ibid, s. 219.

⁴⁹ UNHCR:s exekutivkommittés slutsats nr 8 från år 1977 om avgörande av flyktingsstatus.

⁵⁰ Prop. 2004/05:170, s. 95.

⁵¹ Ibid, s. 173.

3.3 Uppenbart ogrundade ansökningar

UNHCR: s rekommendation nr 30 från år 1983 om uppenbart ogrundade eller vilseledande ansökningar innehåller en definition av begreppet. Härmed avses ansökningar som är uppenbart bedrägliga samt ansökningar där den asylsökande ej kan anses ha flyktingstatus i Genèvekonventionens⁵² eller annan asylerätts mening. Den asylsökande har i enlighet med rekommendationen rätt att överklaga ett beslut genom vilket vederbörandes ansökan klassificerats som uppenbart ogrundad. Den om/överprövning som följer ett sådant överklagande kan dock i likhet med NIPU:s ovannämnda förslag och vid jämförelse ordinarie ansökningar genomföras i förenklad form.⁵³

Den underliggande meningen, med den för medlemsstaterna icke bindande resolutionen från EU:s ministerråd den 30 november – 1 december 1992 om uppenbart ogrundade ansökningar, är att tillhandahålla medlemsstaterna en möjlighet att ge ett snabbt avslag på asylansökningar redan i ett initialt skede av processen. Asylförfarandet uppdelas härigenom i två delar och ansökningar som inte passerar det initiala stadiet kan få ett snabbt avslut eftersom den grundliga genomgången av ärendet genomförs först då detta inledande skede passerats. Kriterierna får att en ansökan skall klassificeras som uppenbart ogrundad utgår, liksom ovan nämnda UNHCR: s exekutivkommittés slutsats nr 30, från Genèvekonventionen.⁵⁴ Genèvekonventionen har även använts som modell vid utformningen av UtlL: s regler om flyktingars rätt till asyl. Definitionen av begreppet flykting i lagens 4:e kapitel 1 § är i det närmaste en kontrast till ovan beskrivna situation där en ansökan skall anses vara uppenbart ogrundad. För flyktingsstatus skall finnas en välgrundad fruktan för förföljelse i ursprungslandet vilken i sin tur medför en omöjlighet för vederbörande att begagna sig av det ifrågavarande landets skydd.⁵⁵

Gällande Resolutionen om minimigarantier för asylförfaranden⁵⁶ antagen 20 juni 1995 bör observeras att dessa minimigarantier endast träder in vid ”ordinarie” asylansökningar dvs. ansökningar som inte klassificerats som uppenbart ogrundade. Gällande sådana ordinarie ansökningarna aktualiseras en rad rättigheter. Dessa kommer till uttryck genom att den asylsökande äger rätt att personligen höras av den som är behörig att fatta beslut i ärendet,

⁵² 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning.

⁵³ Ibid not 50, s. 95.

⁵⁴ Ibid not 47 s. 215.

⁵⁵ Strömberg & Lundell, *Speciell förvaltningsrätt*, s. 98.

⁵⁶ Resolutionen om minimigarantier för asylförfaranden (96/C274/13).

anlita juridiskt biträde samt överklaga. Resolutionen berör även innebörden av den ovan nämnda non-refoulment principen. När det gäller de uppenbart ogrundade ansökningarna bortfaller dessa grundläggande rättigheter. Genom en hänvisning till EU:s ministerråds resolution om uppenbart ogrundade ansökningar är det i dessa ärenden möjligt att nå ett avgörande genom en förenklad överklagnings-/omprövningsprocedur och en möjlighet till undantag från non-refoulment principen möjliggörs.⁵⁷

3.4 Säkra ursprungsländer

Innebörden av begreppet ”säkra ursprungsländer” är att vissa utvalda länder skall betraktas som säkra ursprungsländer i förhållande till varandra inom området för asylrätten. I dessa säkra ursprungsländer skall utgångsläget vara att enskilda inte är i behov av skydd. Faktum är att användandet av ett antagande om säkra ursprungsländer medför problem. Även i ett land som klassificerats som ett säkert ursprungsland kan naturligtvis enskilda fall av förföljelse förekomma. Användandet av antagande om säkra ursprungsländer ger då upphov till att den enskilde missgynnas i asylprocessen. Vidare kan en presumtion om säkra ursprungsländer även innebära stora problem för det fall att situationen i ursprungslandet plötsligt förändras. Att stryka ett land från listan med säkra ursprungsländer är en process som tar mycket lång tid.⁵⁸

Den Europeiska Unionen har som mål att gemensamt avgöra när det föreligger risk för förföljelse i ett ursprungsland.⁵⁹ Det till Europafördraget anslutna protokollet⁶⁰ inom området för europeisk integration är unikt såtillvida att det försätter unionens medborgare i en mindre fördelaktigt situation än medborgare från ett tredjeland⁶¹. Protokollet är bindande och utgör en integrerad del av fördraget. Innebörden av protokollet är att unionens medborgare inte ska anses ha någon anledning att söka asyl då alla unionens medlemsstater skall ses som säkra ursprungsländer i förhållande till varandra. För det fall att en medborgare i en av unionens

⁵⁷ Ibid not 50, s. 100f.

⁵⁸ Ibid not 47, s. 219.

⁵⁹ SOU 1999:16, s. 244.

⁶⁰ Protokoll om asyl för medborgare i Europeiska unionens medlemsstater.

⁶¹ Med tredje land åsyftas de länder som inte ingår i den Europeiska unionen eller Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet.

medlemsstater söker asyl inom unionen så skall medborgaren antas sakna skäl till asyl.⁶² En sådan ansökan får endast i undantagsfall behandlas i det land dit den asylsökande anlänt.⁶³

Gällande tredje länder betonas i Europarådets rekommendation⁶⁴ att det tredje landet för att kunna definieras som säkert skall tillhandahålla en möjlighet att erbjuda och erhålla asyl samt även ett effektivt skydd mot återsändande till ursprungslandet.⁶⁵ UNHCR⁶⁶ ställer i förhållande till begreppet i princip upp samma krav som nyssnämnda rekommendation från Europarådet.⁶⁷

⁶² Ibid not 47, s 225f.

⁶³ Ibid not 59, s. 248.

⁶⁴ Europarådets rekommendation med riktlinjer för begreppet säkert tredje land R (97) 22 från november 1997.

⁶⁵ Ibid not 50, s. 98.

⁶⁶ UNHCR: s rekommendation nr. 85 från år 1998.

⁶⁷ Ibid not 59, s. 244.

4. Verkställighet

4.1 Omedelbar verkställighet

Ovan, har begreppet ”uppenbart ogrundad” närmare behandlats. I Sverige finns inte, till skillnad från vissa andra länder, särskilda processuella bestämmelser som träder in för de fall att en ansökan bedöms vara uppenbart ogrundad. Dock finns i Sverige en möjlighet att förordna om omedelbar verkställighet, då en ansökan bedömts vara uppenbart ogrundad, trots att beslutet ej ännu vunnit laga kraft. Det är denna möjlighet som åsyftas med begreppet ”omedelbar verkställighet”. Huvudregeln bör uppmärksammas i sammanhanget, det vill säga att ett beslut normalt sett skall ha vunnit laga kraft innan det får verkställas.

Redan innan reformen av UtIL fanns bestämmelser som gav Migrationsverket en möjlighet att förordna om omedelbar verkställighet av ett beslut om avvisning trots att detta ej vunnit laga kraft. Ett sådant förordnande möjliggjordes för de fall att grund för asyl uppenbart saknades samt att det inte på någon annan grund var möjligt att bevilja uppehållstillstånd.

Ett överklagande av ett beslut med omedelbar verkställighet innebar ej att verkställigheten av beslutet per automatik förhindrades. Dock aktualiserades vid ett sådant överklagande inhibition vilket innebär en skyldighet att pröva om verkställigheten av beslutet tills vidare skall avbrytas.⁶⁸ Yrkanden om inhibition skall alltid behandlas som förtursmål.⁶⁹

Även efter reformen kvarstår möjligheten till förordnande om omedelbar verkställighet. Omedelbar verkställighet behandlas i UtIL 8 kapitlet 6 §. Rekvisiten är detsamma som tidigare. I UtIL 8:6 föreskrivs att omedelbar verkställighet får genomföras, ”... om det är uppenbart att det inte finns någon grund för asyl och att uppehållstillstånd inte heller skall beviljas på någon annan grund”. Omedelbar verkställighet kan även ske till ett första asylland i enlighet med 5 kapitlet 1 § 2 st. 3-6. I sådana fall sker inte hos Migrationsverket någon prövning av asylskälen gentemot hemlandet.⁷⁰

4.1.1 Förutsebarhet framför snabb processordning

⁶⁸ Prop. 2004/05:170, s. 88.

⁶⁹ Wikrén, s. 485.

⁷⁰ Ibid, s. 490.

Som ovan nämnts föreslog NIPU en processordning i förenklad form, med överklagande i endast en instans, avseende ansökningar vilka bedömts vara uppenbart oggrundade.⁷¹ Regeringen gjorde dock en annorlunda bedömning inför genomförandet av den nya utlänningslagen. Förutsebarhet gällande vilka omständigheter som kan komma att medföra en bedömning av en asylansökan som uppenbart oggrundad ansågs vara av stor avgörande betydelse. För att en sådan förutsebarhet skall kunna uppnås ansågs det vara av yttersta vikt att praxis på området uppvisar ett enhetligt mönster. För en sådan enhetlighet krävs en möjlighet till överklagande till en prejudikatinstans, i detta fall Migrationsöverdomstolen.⁷² Någon förenklad processordning gällande uppenbart oggrundade ansökningar genomfördes därmed ej. I ifrågavarande fall vägde argumenten om förutsebarhet för den enskilde tyngre än argumenten för en effektiv processordning.

4.2 Verkställighetshinder

Bestämmelserna kring verkställighetshinder var i tidigare UtL ett betydande effektivitetshinder. Bestämmelsen medförde att flertalet ansökningar lämnades in avseende samma avvisningsbeslut och kostade betydande resurser hos Utlänningsnämnden⁷³. Systemet med möjlighet till ny prövning efter lagakraftvunnet beslut medförde falska förhoppningar och förvirring då det för den enskilde framstod som oklart huruvida beslutet om utvisning eller avvisning var slutgiltigt eller ej. Den stora anhopningen av mål förlängde handläggningstiderna vilket i sin tur medförde längre vistelsetider i Sverige för de asylsökande. En omständighet som utöver att inge falska förhoppningar om ett kvarstannande i landet dessutom ledde till att flertalet asylsökande som egentligen saknat asylskäl fick stanna i Sverige med anledning av humanitära skäl som uppstått på grund av den utdragna processen.⁷⁴ Enligt den nya lagstiftningen skulle ett sådant beviljande om uppehållstillstånd ske enligt UtL 5:6 första stycket angående synnerligen ömmande omständigheter.

Ett beslut inom rimlig tid framhövdes inför den nya lagstiftningen som en väsentlig del av rättssäkerheten som vid tidpunkten inte fungerade tillfredsställande. Möjligheten att inge en ny ansökan hade kommit att missuppfattats som ett ordinärt inslag i processen. Detta var helt motsatt det ursprungliga syftet med bestämmelsen som i själva verket var menad som ett

⁷¹ Se ovan under 2.1.2 *Snabbprocessen*.

⁷² Ibid not 68, s.113.

⁷³ Utlänningsnämnden var den instans som tidigare överprövade Migrationsverkets beslut.

⁷⁴ Ibid not 68, s. 223f.

komplement till den resningsmöjlighet som finns i ordinarie förvaltningsärenden. Tanken med bestämmelsen hade med andra ord varit ett inrättande av ett extraordinärt prövningsförfarande.

Tanken med omformuleringen i den nya lagen var att bestämmelsen skulle modifieras för att möta sitt ursprungliga syfte. Den gamla bestämmelsen togs bort ur utlänningslagen och den nya utformades som ett incitament för att föra fram alla relevanta skäl redan vid den första prövningen hos Migrationsverket. Enligt den nya bestämmelsen har Migrationsverket under vissa förutsättningar en skyldighet att pröva av den enskilde åberopade nya omständigheter (12:19) samt en skyldighet att ex officio pröva nya omständigheter som träder fram i ärende där lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning finns (12:18).

Omständigheter som utgör hinder mot verkställighet finns uppräknade i de tre inledande paragraferna av 12 kapitlet. Enligt 1 § föreligger verkställighetshinder vid risk för dödsstraff, kroppsstraff, tortyr eller annan omänskliga eller förnedrande behandling. Verkställighetshinder föreligger även enligt 2 § vid risk för förföljelse. 12:1-2 gäller oavsett om risken föreligger i det land till vilket sökanden skulle ha sänts eller ett land dit sökanden riskerar sändas vidare. Enligt en undantagsbestämmelse i 2 § andra stycket får dock utvisning eller avvisning verkställas för det fall att det skulle vara förenat med allvarlig fara och allmän ordning och säkerhet med anledning av synnerligen grovt brott att låta vederbörande stanna i Sverige. Denna undantagsbestämmelse är dock inte tillämplig vid fara för vederbörandes liv eller någon annan omständighet av särskilt svår art. Tredje stycket innehåller en liknande undantagsbestämmelse inriktad på de fall då sökanden bedrivit verksamhet av fara för rikets säkerhet och anledning finns att anta att vederbörande kommer att fortsätta bedriva denna och verkställighet ej är möjligt till ett annat land. 3 § fastslår att hinder mot verkställighet föreligger gällande avvisning och utvisning av en utlänning som avses i 4 kap. 2 § första stycket 2 och 3 till dennes hemland eller till ett land där vederbörande riskerar sändas vidare till hemlandet såtillvida synnerliga skäl ej föreligger. Utöver de i paragrafen uppräknade omständigheterna skall den beslutande myndigheten i sin behandling av ett ärenden rörande verkställighet av lagakraftvunnet beslut ta hänsyn till eventuella bestående hinder av praktisk natur.⁷⁵

⁷⁵ Ibid, s. 224f.

Som ovan nämnts,⁷⁶ får Europadomstolens praxis betydelse för bestämmelsen om verkställighetshinder. I sammanhanget skall uppmärksammas att Europadomstolen uttalat att en återkallad flyktingförklaring och utvisning med anledning av brottslighet strider mot artikel 3 för det fall att riskerna för tortyr inte förändrats sedan vederbörande mottogs som flykting.⁷⁷

Praktiska verkställighetshinder utgör inte alltid en omständighet hänförlig till sökandens person. Då denna form av hinder skall beaktas inom ramen för huruvida synnerligen ömmande omständigheter kan anses föreligga bör inte ett beslut om avvisning fattas då det inför ett beslut om uppehållstillstånd framstår som klart att beslut om avvisning eller utvisning inte kan verkställas. Enligt praxis har permanent uppehållstillstånd samt uppehållstillstånd för viss tid beviljats med stöd i den tidigare bestämmelsen om humanitära skäl med anledning av praktiska verkställighetshinder. Verkställighetshinder förorsakade av den sökande eller inom dennes kontroll har dock ej ansetts utgöra ett sådant verkställighetshinder.⁷⁸

⁷⁶ Se ovan under 2.2.2 *Skyddsbehövande i övrigt*.

⁷⁷ Ibid not 69, s. 150.

⁷⁸ Ibid, s. 204.

5. Länderkunskap

En betydande anledning till att antalet migrationsdomstolar är begränsade till tre, länsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö, är att processen i utlänningsärenden är beroende av en särskild kompetens. En begränsning av antalet migrationsdomstolar ökar möjligheten för dessa att genom erfarenhet bygga upp den kompetens som krävs. En spridning över ett större antal länsrätter skulle försvåra denna uppbyggnad.⁷⁹ Kunskap om rådande förhållanden i ursprungsländerna är av stor avgörande betydelse för att bedömningen i ett asylärende skall få ett tillfredsställande resultat. Vid sidan av den information som har uppenbar betydelse exempelvis information kring det politiska läget, är det av minst lika stor vikt att kunskap finns om landet, dess geografi, kommunikationer med andra länder, hur pass utfärdas, eventuella krav på utresetillstånd, utresekontroll osv. Även så kallad kulturkompetens, innefattande kunskap kring ingående av äktenskap, vem som får ansvar för barnen då föräldrarna avlider, hur man ser på tid och avstånd mm., kan ha stor betydelse för möjligheten att göra en tillförlitlig prövning av ett asylärende.⁸⁰

5.1 Tillförlitlighet

Anmärkas bör i sammanhanget att ursprungsländerna ofta är förhållandevis slutna. Det kan inte tas för givet att t.ex. domar är offentliga. Även massmedias rapportering kan vara opålitlig. Möjligheten att få fram säkra uppgifter kan varieras kraftigt mellan de olika ursprungsländerna vilket i sin tur innebär att även tillförlitligheten gällande uppgifter kan variera kraftigt mellan enskilda ärenden. För den asylsökande kan stora problem uppstå för det fall att en förfrågan ställs direkt till ursprungslandets myndighet. Följden av ett sådant agerande kan bli att den asylsökande vid eventuell återkomst till landet eller dennes kvarvarandes släktingar utsätts för repressalier.⁸¹

5.2 Länderkunskapens källor

Då Migrationsverket skall fatta beslut i ett ärende så skall det främsta beslutsunderlaget vara den asylsökandes berättelse. I sin egenskap av förvaltningsmyndighet har dock

⁷⁹ SOU 1999:16, s. 19.

⁸⁰ Ibid, s. 295f.

⁸¹ Ibid not 79, s. 126f.

Migrationsverket en självständig utredningsskyldighet kring rådande förhållanden, främst vad gäller ursprungsländerna.

De svenska utlandsmyndigheternas uppgift är att regelbundet rapportera om mänskliga rättigheter i de länder utlandsmyndigheterna bevakar. Utlandsmyndigheterna skall bistå Migrationsverket i ärenden enligt asyl- medborgarskapslagstiftningen. Detta sker genom att utlandsmyndigheten exempelvis lämnar uppgift kring för Migrationsverket okänd oppositionsgrupp, för det fall att sökanden åtalats eller dömts för brott i ursprungslandet eller huruvida åberopad handling är äkta. Då utlandsmyndigheten inte direkt kan besvara en fråga görs efterforskningar i form av förfrågningar genom ombud eller kontakter med andra länder. Resultatet av efterforskningarna är mycket varierande mellan olika länder. Sammanställningar gjorda av utlandsmyndigheterna offentliggörs årligen på Utrikesdepartementets sida. I vissa fall är dock informationen sekretessbelagd och offentliggörs således inte.

FN: flyktingkommissaries (UNHCR) dokumentation om mänskliga rättigheter är i regel inte sekretessbelagd och anses ha en hög grad av tillförlitlighet. Organisationen gör relativt detaljerade bedömningar av skyddsbehovet i det stora antal länder där den verkar. Dock bör anmärkas att organisationen är mycket mån om sitt arbete och att det därav följer en försiktighet med att ge uttalanden som kan komma att påverka möjligheten till fortsatt arbete i vissa länder.

Även inom området för länderkunskapen finns ett europeiskt samarbete med informationsutbyte. Ett samarbete under utveckling där medlemsstaterna gemensamt skall sammanställa, bedöma och använda information om ursprungsländer.

Frivilligorganisationer såsom Amnesty International, Röda korset och Rädda barnen uppdateras ständigt på det rådande läget gällande mänskliga rättigheter. Uppgifterna från dessa organisationer är allt som oftast offentliga. När det gäller handlingar ingivna från organisationerna till myndigheter så skall de sedvanliga förvaltningsrättsliga reglerna kring offentlighet och sekretess tillämpas. Emellertid föreligger även här en problematik där det gäller för organisationerna att själva göra en bedömning kring vad ett offentliggörande kan komma att kosta den fortsatta verksamheten. Detta kan innebära att organisationerna väljer att

hålla inne med information för att inte skada verksamheten.⁸² I övrigt så kan kvalitén på rapporterna från dessa organisationer variera kraftigt men är i allmänhet hög.⁸³

Tjänstemän från Migrationsverket företar resor till olika länder för att själva samla in information. På detta sätt kan särskild information av vikt för aktuella ärenden samlas in. Tjänstemännens besök bidrar även till att underlätta bearbetningen av den information som kommer in från exempelvis frivilligorganisationerna. Efter företagen resa upprättas i allmänhet två rapporter. En offentlig för spridning samt en sekretessbelagd analysrapport som även innehåller uppgifter om källor, källkritik osv. Lagringen av länderinformation sker hos Migrationsverket i det databaserade länderinformationssystemet Lifos. Datasystemet innehåller till största delen öppet men även sekretessbelagt material. De sekretessbelagda uppgifterna är främst sådana för vilka utrikessekretess råder.⁸⁴

5.3 Begränsningar i partsinsynen

Uppgifter som inhämtas i enskilda ärenden är i regel sekretessbelagda enligt 7:14 sekretesslagen⁸⁵. Uppgifter om de källor en ambassad inhämtat kan vara sekretessbelagda enligt 2:1 SekrL, så kallad utrikessekretess. Innebörden härav är att uppgifter som rör Sveriges förbindelser med annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös är sekretessbelagda om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller skadar landet för det fallet att uppgiften röjs.⁸⁶

⁸² Prop. 2004/05:170, s. 146f.

⁸³ Ibid not 79, s. 128.

⁸⁴ Ibid not 82, s. 148.

⁸⁵ Sekretesslagen (1980:100), hädanefter SekrL.

⁸⁶ Ibid not 79, s. 126.

6. Processen

6.1 Asylprocessen som en särskild del av förvaltningsprocessen

Som nämndes redan i det inledande kapitlet, har processen enligt UtIL karaktären av en förvaltningsprocess. Innebörden härav är att bland annat FPL skall tillämpas om ej annat uttryckligen framgår av UtIL. FPL är med andra ord subsidiär i förhållande till specialförfattningar såsom UtIL.⁸⁷ FPL:s tillämplighet och subsidiaritet kommer till uttryck i UtIL genom 16:1 2 st.

Anmärkas bör att när länsrätterna och kammarrätten handlägger ärenden enligt den nya UtIL så görs detta i en speciell egenskap med avvikelser från den ordinarie förvaltningsprocessen. Detta har markerats genom att domstolarna vid handläggningen av sådana ärenden uppträder under benämningarna migrationsdomstol samt Migrationsöverdomstol. En ytterst medveten avvikelse har gjorts från den instansordning som normalt gäller i förvaltningsprocessen med hänvisning till konsekvenserna av långa handläggningstider i asylprocessen. Avvikelser finns även avseende domkretsindelning, domförhet och prövningstillstånd.⁸⁸

6.2 Skriftligt förfarande som huvudregel

FPL föreskriver att förfarandet vid en förvaltningsdomstol som huvudregel skall vara skriftligt. Part upplyses vid skriftligt förfarande om motparts inställning genom skriftväxling. Enskild part skall även beredas möjligheten att yttra sig över det utredningsmaterial han fått ta del.⁸⁹ En mycket viktig del av förfarandet är att enskild, vid ansökan om förmån, så långt som möjligt skall prestera bevisning till stöd för sitt anspråk. Innebörden härav är att det faller på den enskilde att i ett asylärende styrka de omständigheter som berättigar till exempelvis ett uppehållstillstånd. Den enskilde skall med andra ord bevisa att han/hon riskerar utsättas för förföljelse vid ett återsändande till sitt ursprungsland.

Även den myndighet, i ifrågavarande fall Migrationsverket, vilken uppträder som den enskildes motpart har en allmän skyldighet att bidra till utredningen genom att inhämta

⁸⁷ Se ovan under 1. *Inledning och ämnespresentation*.

⁸⁸ Wikrén, s. 479f. Argument för avvikelser har till viss del berörts ovan under 5. *Länderkunskap*. Gällande prövningstillstånd, likt instansordningen, utgör effektivitetshänsyn det grundläggande argumentet.

⁸⁹ Som kommer att utvecklas nedan, under 6.4.3 *Sekretess*, har inte enskild någon absolut rätt att ta del av utredningsmaterialet.

yttranden från andra myndigheter, enskilda personer eller sammanslutningar. Genom så kallad remiss äger myndigheten en skyldighet att inhämta fakta och sakkunniga omdömen.⁹⁰

6.3 Muntlig förhandling

Huvudregeln enligt FPL är följaktligen att förfarandet är skriftligt. Lagen innehåller dock en bestämmelse som stadgar att muntlig förhandling får ske beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen. Här skall en proportionalitetsbedömning göras mot den extra insats som det muntliga förfarandet kräver. Begär enskild muntlig förhandling så skall även en sådan komma tillstånd såtillvida det inte är obehövt eller särskilda skäl talar emot en sådan ordning.⁹¹ Den bedömning som skall göras i ifrågavarande fall behöver ej i första hand vara inriktad på utredningen i målet. Även faktorer som betydelsen av målet för den enskilde och ökad förståelse för enskild till det kommande avgörandet kan legitimera ett muntlig förfarande.⁹² Som ovan nämnts, skall den muntliga förhandlingen betraktas som ett komplement till den skriftliga handläggningen.⁹³

6.3.1 Särskilda bestämmelser enligt Utlänningslagen

I nya UtL regleras muntlig förhandling i 16:5. De inledande bestämmelser i första, andra och tredje styckena är identiska med FPL: s bestämmelser. Tredje stycket, genom vilket muntlig förhandling skall hållas på enskilds begäran, gäller inte i Migrationsöverdomstolen på samma sätt som motsvarande bestämmelse i FPL ej är tillämplig på prejudikatinstansen Regeringsrätten i renodlade förvaltningsprocesser.

Vidare innehåller paragrafen särskilda regler beträffande utvisning samt då enskild vägrats förnyat uppehållstillstånd. Dessa bestämmelser gäller för enskilda som omfattas av EES avtalet samt EG: s avtal, innefattande Schweiz, angående fri rörlighet för personer, och här skall muntlig förhandling vara huvudregel. Beträffande enskilda under dessa avtal skall även muntlig förhandling hållas på enskilds begäran vid fråga om avvisning samt avslagen ansökan om uppehållstillstånd. Här skall dock en proportionalitetsbedömning genomföras med

⁹⁰ Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt*, Liber, Malmö, 2006, s. 102f. Det sätt genom vilket informationen hämtas behandlas ovan under 5. *Länderkunskap*.

⁹¹ Ibid, s. 106f.

⁹² Ibid not 88, s. 487.

⁹³ Se ovan under 2.1.1 *Effektiv muntlig förhandling*.

hänvisning till nationella säkerhetens intresse. Detta, paragrafens fjärde stycke, har ingen motsvarighet i FPL. I övrigt innehåller paragrafen en bestämmelse om vite och hämtning vid utebliven närvaro.⁹⁴

6.3.1.1 Ökat inslag av muntlighet

Inte bara möjligheten till muntlig förhandling i den nya instans- och processordningen utan framförallt ett större inslag av muntlig förhandling framhölls som synnerligen viktigt inför inrättandet av den nya UtIL. Regeringen framhöll särskilt möjligheten att bedöma en persons trovärdighet samt att reda ut missförstånd som goda argument för ett större inslag av muntlighet. Genom ökat inslag av muntlig förhandling ansågs även tilltron till förfarandet hos den enskilde kunna öka genom att denne i en muntlig förhandling på ett mera direkt sätt kan uppleva sig komma ordentligt till tals. Inslaget av muntlighet vid överklagande utgör även en av två viktiga delar i realiserande av en ökad öppenhet i asylprocessen. Den andra delen är inslaget av tvåpartsprocess.⁹⁵

Mot goda argument för en ökad möjlighet till muntlig förhandling ställs det framträdande behovet av effektivitet i asylprocessen. Återigen finns anledning att uppmärksamma effektivitetens framträdande betydelse i asylprocessen.⁹⁶ I propositionen inför den nya lagen konstaterades av regeringen att behovet av muntlig förhandling varierar mellan enskilda fall utifrån vilka frågor som aktualiseras. Vidare anmärktes på vikten av en effektiv rättsordning. Sammantaget påpekades att ett så stort inslag av muntlig förhandling som möjligt är önskvärt men att detta måste vägas mot kravet på snabb handläggning. Vidare uttrycktes i propositionen att målens karaktär i asylprocessen, i vidare utsträckning än vad gäller ordinära förvaltningsärenden, ställer större krav på effektiv handläggning. Sammantaget ansåg regeringen det, i likhet med NIPU, vara fullt tillräckligt med muntlig förhandling i enlighet med FPL.⁹⁷

6.3.1.2 Skyndsam handläggning i mål som rör avvisning eller utvisning

⁹⁴ Ibid not 88, s 486.

⁹⁵ Ibid, s. 487.

⁹⁶ Se ovan under 3.1 *Inledning* samt nedan under 6.3.1.2 *Skyndsam handläggning i mål som rör avvisning eller utvisning*.

⁹⁷ Prop. 2004/05:170, s. 130f.

Ovan har redogjorts för hur negativa konsekvenser och kostnader för såväl den enskilde som för samhället med anledning av långa handläggningstider slutligen ledde fram till införandet av presumtioner inom den internationella asylrätten.⁹⁸ Samma argument används av regeringen i propositionen till den nya UtIL vid beskrivandet av grundläggande krav på den nya processordningen och behovet av skyndsam handläggning. Detta måste anses vara av särskild vikt för mål gällande avvisning och utvisning.⁹⁹ Dessa mål skall enligt UtIL 16:4 behandlas som förtursmål i migrationsdomstolarna. Det särskilda behovet av en effektiv handläggning gällande dessa mål ställer stora krav på koncentration av föredragningen och framförallt på den muntliga handläggningen. Parts utevaro skall endast i undantagsfall utgöra hinder för målets avgörande och tillåtandet av kompletterande inlagor från parterna skall hållas restriktivt. Målen i migrationsärenden är av sådan art att de generellt ställer högre krav på skyndsam handläggning än vad som är brukligt för ordinarie förvaltningsärenden.¹⁰⁰

6.4 Parter – Migrationsverket och sökanden

När Migrationsverket fattat ett beslut i egenskap av första instans i ärenden enligt UtIL så följer av 7a § FPL att verket blir motpart till den enskilde i den efterföljande processen i migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen.

Från FPL avvikande bestämmelse finns i UtIL 16:6 1 st. i enlighet med vilken Migrationsverket blir klagandens motpart även i fall då beslut om avvisning meddelats av polismyndighet som första instans och fastställts av Migrationsverket. För det fall att Migrationsverket upphäver polismyndighetens beslut bör observeras att polismyndigheten ej äger någon rätt att överklaga. Gällande säkerhetsärenden följer av paragrafens andra stycke att såväl Migrationsverket som Säkerhetspolisen kan vara den enskildes motpart hos regeringen.¹⁰¹

⁹⁸ Se ovan under 3.1 *Inledning*.

⁹⁹ Paragrafen berör även mål om förvar men med anledning av uppdragna ramar för denna framställning har jag valt att ej beröra detta närmare.

¹⁰⁰ Ibid not 88, s. 484f.

¹⁰¹ Ibid, s. 489.

6.4.1 Offentligt biträde

Redan enligt tidigare UtL fanns en lagstadgad rätt till offentligt biträde i utlänningsärenden. Gemensamma bestämmelser för offentligt biträde inom svensk rätt finns i Lagen om offentligt biträde¹⁰². Grundläggande förutsättningar för förordnande av offentligt biträde enligt UtL finns i 18 kap. 1 §. Kapitlets övriga paragrafer reglerar offentligt biträde vid ärenden hos regeringen samt för barn.¹⁰³

Första stycket i 1 § innehåller en presumtion om förordnande av offentligt biträde. Denna presumtion gäller enligt punkt 1 i mål där fråga om avvisning aktualiseras.¹⁰⁴ Bestämmelsen gäller även enligt punkt 2 i vissa särskilda fall av utvisningsärenden vilka finns uppräknade i paragrafen. I enlighet med punkt 3 skall offentligt biträde även förordnas i fall då beslut om inhibition meddelats i mål om verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning. Punkt 4 reglerar verkställan av utvisning eller avvisning där enskild hållits i förvar mer än tre dagar och punkt 5 hemsändande för vård, även här föreligger med andra ord en presumtion för offentligt biträde.

6.4.2. Sekretess

Partinsyn, det vill säga rätten att ta del av utredningsmaterial, är en grundläggande förutsättning för enskilds möjlighet att argumentera för sin sak och tillvarata sina intressen. Huvudregeln enligt FPL är att enskild har rätt att ta del av vad som tillförts ärendet. Att detta inte ställer till några problem gällande allmänna handlingar är uppenbart i sig självt. Dock innehåller rätten till partsinsyn vissa begränsningar.¹⁰⁵

Den grundläggande rätten att ta del av utredningsmaterial är i enlighet med SekrL 14:5 underkastad vissa begränsningar. Beträffande vissa uppgifter, såsom exempelvis remissyttranden, kan utlämnande till part vägras. För att så ska kunna ske måste dock särskilda rekvisit enligt SekrL vara uppfyllda. Utlämnande kan härigenom vägras med hänvisning till att det av allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. Dock skall i sådana fall uppgift om materialets innehåll på annat

¹⁰² Lag om offentligt biträde (1996:1620).

¹⁰³ Dessa bestämmelser kommer ej närmare att beröras.

¹⁰⁴ Avvisningsärenden hos polismyndighet är undantaget bestämmelsen.

¹⁰⁵ Ibid not 90, s. 107f.

sätt lämnas till den enskilde. Detta i den mån det är nödvändigt för att den enskilde skall kunna tillvarata sina intressen dock även här med begränsningen att det skall kunna ske utan att sekretessens intresse allvarligt skadas. Sammantaget kan den enskilde helt förvägras att få ta del av utredningsmaterial eller på annat sätt få upplysning om dess innehåll. Gällande asylprocessen torde sådan förvägrarn ske främst med hänvisning till utrikessekretessen¹⁰⁶. Att grunda ett avgörande på utredningsmaterial som undanhålls enskild skall naturligtvis undvikas så långt som möjligt. Sådantillvida detta ej är möjligt bör annan utredning som ej behöver hemlighållas införskaffas och läggas till grund för avgörandet. Det går dock inte att komma ifrån att det i vissa fall sker ett avgörande på grundval av material som hemlighålls för den enskilde och som den enskilde därigenom ej beretts tillfälle att bemöta.¹⁰⁷

6.5 Bevisbördan och dess placering

Som tidigare nämnts faller bevisbördan för från den enskilde påstått förhållande på den enskilde själv. Innebörden av att processen har karaktären av ett förvaltningsärende medför dock att en viss utredningsskyldighet faller på den enskildes motpart, i detta fall Migrationsverket.¹⁰⁸ Migrationsverket gör denna utredning redan under den egna behandlingen av det aktuella ärendet. Det är genom denna utredning som verket kommit fram till ett avslag på den enskildes begäran vilket i sin tur har resulterat i att parterna hamnat i migrationsdomstolen. Gällande domstolsprocessen så finns inte för förvaltningsprocessen såsom för brottmålsprocessen någon framarbetad praxis kring bevisbördan liknande den för brottmål framarbetade principen ”ställt utom rimligt tvivel”. Den doktrin som finns på området grundas istället främst på analyser av upptagna mål.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Gällande utrikessekretess se ovan under 5.3 *Begränsningar i parts insyn*.

¹⁰⁷ Ibid not 90, s. 108.

¹⁰⁸ Se ovan under 6.2 *Skriftligt förfarande som huvudregel*.

¹⁰⁹ Även i ifrågavarande framställning kommer enskilds bevisbörda och domstolens utredningsansvar att närmare behandlas nedan utifrån aktuell praxis.

7. Migrationsdomstolens utredningsansvar

Förvaltningsdomstolar har en självständig plikt att i enlighet med 8 § FPL se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. För att kunna uppfylla denna plikt finns i migrationsdomstolarna ett behov av en allmän och kvalificerad kunskap om ursprungsländernas förhållande. Vidare krävs medvetenhet kring mänskliga rättigheter för genomförandet av en tillförlitlig bedömning av parternas respektive påståenden.¹¹⁰ Av 24 § FPL följer en rättighet för förvaltningsdomstolar att inhämta yttranden från exempelvis myndighet, tjänsteman eller annan sakkunnig kring frågor som kräver särskild sakkunskap.¹¹¹

I regeringens proposition till den nya UtL anfördes att migrationsdomstolarna främst skulle komma att styras av principen om att parterna sörjer för erforderlig bevisning och fakta. Utöver den utredningsskyldighet som följer av FPL ansågs det vara önskvärt att själva utredningen i de aktuella målen skulle lämnas över på parterna. Ett tillvägagångssätt liknande det i Utlänningsnämnden, med inhämtande av information kring aktuella länders förhållanden, var inte önskvärt enligt propositionen. Anledningen härtill var att det tycktes föreligga en risk för att domstolarnas bedömning skulle komma att grundas på fakta som ej blivit kända för parterna i målet. Undantag skulle dock, med hänvisning till effektivitetsskäl, göras för enkla och notoriska fakta.¹¹²

I november 2006 kom upplysningar i media om att migrationsdomstolarna fått bakläxa av Migrationsöverdomstolen gällande sin utredningsskyldighet. Upplysningarna gällde tio ärenden som återförvisats till migrationsdomstolarna, i åtta fall med anledning av att migrationsdomstolarna inte enligt Migrationsöverdomstolen fullgjort sin utredningsskyldighet. Problemet tycks ha varit en alltför snabb handläggning hos såväl migrationsdomstolarna som hos Migrationsverket.¹¹³

Det utredningsansvar som ålagts migrationsdomstolarna belyses i det följande genom ett referat av Migrationsöverdomstolens dom i målnummer UM 122-06. Detta med anledning av att omfattningen av den på migrationsdomstolarnas och Migrationsverkets ålagda

¹¹⁰ SOU 1999:16, s. 296.

¹¹¹ Strömberg (Allmän), s. 103.

¹¹² Prop. 2004/05: 170, s. 138.

¹¹³ Svenska Dagbladet 19 november, 2006, http://www.svd.se/dynamiskt/inrikes/did_14095496.asp, 2007-09-10.

utredningsskyldigheten inte kan utläsas ur lagtext eller förarbeten. Såsom berördes redan i det inledande kapitlet så finns anledning att närmare titta på den betydelse Migrationsdomstolarnas självständiga utredningsansvar kan få för jämvikten mellan den enskilde och Migrationsverket i domstolsprocessen.

7.1 Migrationsdomstolarnas utredningsansvar, Migrationsöverdomstolen mål nummer UM 122-06

Den 14 februari 2006 beslutade Migrationsverket att avslå sökandens ansökan om uppehållstillstånd samt att avvisa honom. Migrationsverket ansåg inte att det id-kort sökanden lämnat in var tillräckligt för att sökandens skulle ha ansetts styrkt sin identitet. Verket ansåg det dock klarlagt utifrån vad som framkommit i målet att sökanden var från Egypten. Enligt Migrationsverkets bedömning var de allmänna förhållandena i Egypten ej var sådana att de i sig utgjorde grund för asyl. Detta, ansåg verket, uteslöt dock inte att enskilda personer kunde vara i behov av skydd.

Sökanden hade i målet uppgivit att han från oktober 1998 med anledning av sin brors politiska verksamhet inkallats ett flertal gånger till förhör hos polisens underrättelsetjänst i Egypten samt att han i samband med dessa utsatts för misshandel och el-chocker. Vidare uppgav sig sökanden, vid ett flertal tillfällen under 2001 och 2002, blivit gripen under rådande oroligheter i landet.

Migrationsverket ifrågasatte sökandens uppgifter i denna del med anledning av att han uppgett att han själv inte bedrivit någon politisk verksamhet samt vid tidpunkten för utredningen fortfarande påstod sig sakna närmare kunskaper kring broderns politiska verksamhet. Verket fann att sökandens uppgifter i stora delar var anmärkningsvärda. Detta särskilt gällande att han, trots ovan givna uppgifter, uppgett sig inte haft några problem med att få pass och identitetskort utfärdat i augusti 2002 samt att han i september samma år skulle ha blivit gripen och fängslad och senare i december, genom att byta kläder med en manlig sköterska, lyckats fly från det sjukhus där han hade legat inlagd. Vidare hade sökanden uppgett sig blivit dömd till tre års fängelse i augusti 2003. Gällande denna dom anmärkte Migrationsverket på det faktum att sökanden vid flertalet tillfällen ändrat sina uppgifter kring denna och då särskilt gällande när han hade uppgett sig fått ta del av domen. Under handläggningen av ärendet hade sökanden bland annat sagt sig fått vetskap om utdömt straff i

juni 2003, det vill säga två månader innan domen hade avkunnats och offentliggjorts. Vidare har sökanden, trots uppgifter om utfärdad identitetskort i augusti 2002, velat styrka sin identitet med ett kort vars giltighetstid löpt ut i november 1992. Migrationsverket tog i sin bedömning fasta vid den omständighet att sökanden ej velat medverka till att kontakta sin familj i Egypten för att be dem skicka de nya identitetshandlingarna. Verket fann det vidare märkligt att sökandens hustru valt att skicka gamla identitetshandlingar till honom under den tid han hade vistats i Libyen samt att han under sin vistelse där ej försökt förmå sin hustru att skicka gällande identitetshandlingar.

Migrationsverket fann det vara troligt, med anledning av det ovan anförda, att sökanden medvetet försökt undanhålla uppgifter av avgörande betydelse för ärendet samt att sökanden i själva verket ej var den sjätte åtalade i den dom han givit in. Migrationsverket ansåg ej att sökanden gjort det sannolikt att han vid ett återvändande skulle löpa sådan risk för förföljelse att han skulle anses som flykting eller skyddsbehövande i övrigt enligt bestämmelsernas utformning.

Inför behandlingen av ärendet i Migrationsdomstolen hade de nya utlänningsrättsliga bestämmelserna trätt i kraft. Därmed rörde frågan begreppet flykting i 4:1 samt skyddsbehövande i övrigt enligt 4:2.

Migrationsdomstolen fann i likhet med Migrationsverket att sökanden ej gjort sannolikt att han var att betrakta som flykting eller skyddsbehövande i övrigt enligt lagens bestämmelser. Vidare uppmärksammades att bestämmelsen kring synnerligen ömmade omständigheter endast skall tillämpas i undantagsfall samt att det sökanden anförjt ej utgjort sådana skäl. Migrationsverket ansågs av migrationsdomstolen haft grund för sitt beslut att avslå sökandens ansökan i alla delar.

Migrationsöverdomstolen fastslog att det är rättens uppgift enligt 8 § FPL att se till att mål blir utredda såsom deras beskaffenhet kräver samt att muntlig förhandling skall hållas enligt 9 § FPL när det kan antas vara till fördel för utredningen. Domstolen konstaterade vidare att motsvarande bestämmelse finns i 16 kap. 5 § UtIL. Domstolen menade att vikten av möjligheten till muntlig förhandling samt behovet av ett större inslag av muntlig förhandling betonats i förarbetena till den nya lagstiftningen samt att det i förarbetena till 1989 års UtIL understrukits att utrymmet för att avslå en begäran om muntlig handläggning var mera

begränsad avseende trovärdighetsärenden. Domstolen hänvisade i sitt avgörande till UNHCR:s Handbok om förfarandet och kriterier vid fastställandet av flyktingars rättsliga ställning¹¹⁴ som en viktig källa och vägledning vid förfaranden rörande flyktingskap. Gällande ifrågavarande dokument framhölls att artikel 196 rör förfarandet vid beslutsmyndigheten, det vill säga för Sveriges del Migrationsverket. Artikel 196 fastslår inledningsvis den allmänna rättsliga princip som innebär att bevisbördan ligger hos den som åberopar viss omständighet. Dock understyrks den svårighet ett framtagande av skriftlig eller annan bevisning kan bringa en sökande. Härav följer att utredningsskyldigheten i mål om asyl delas mellan sökanden och utredaren och att utredarens skyldighet att skaffa fram erforderlig bevisning till stöd för sökanden i många fall sträcker sig mycket långt. Slutligen betonas i artikeln att sökanden skall ges fördel i uppkomna tvistemål för det fall att han eller hon lämnat en trovärdiga berättelse och goda skäl för att anta ett motsatt föreliggande förhållande saknas. Vidare framhöll Migrationsöverdomstolen att det i artikel 199 samma dokument fastslås att ytterligare intervjuer av en sökande kan behövas för att reda ut motsägelser, felaktiga påståenden och eventuell underlåtenhet att uppge väsentliga sakförhållanden. Samma artikel fastslår att osanna uppgifter i sig inte är skäl nog att vägra en person flyktingstatus. Artikel 202 framhåller att kriterierna måste tillämpas i ljuset av rättvisa och förståelse med anledning av den inverkan utredarens slutsatser kommer att få på sökandens liv.

Med grund i dessa artiklar fastslog Migrationsöverdomstolen inledningsvis att sökanden initialt är den som bär bevisbördan för att en omständighet berättigande för uppehållstillstånd är föreliggande samt att bevisbördan kan komma att förändras för det fall att sökanden gör sina påståenden sannolika. Domstolen konstaterade vidare att sökanden med anledning av de bevissvårigheter som av naturliga skäl uppstår i ärenden om uppehållstillstånd skall ha ”fördel vid uppkommet tvivelsmål”¹¹⁵. Domstolen anförde vidare att samma bevissvårigheter påverkar domstolarnas officialprövningsskyldighet i 8 § FPL. Detta särskilt med anledning av beslutens oåterkallelighet, betydelse för enskilda och de omfattande konsekvenser ett misstag kan leda fram till. Migrationsöverdomstolen fastslog sammanfattningsvis att omständigheterna kan förorsaka domstolen en utredningsskyldighet trots att frågan gäller ansökningsmål med enskilds bevisbörda samt en tvåpartsprocess. Detta ansvar innebär inte enbart ett genomförande av egna utredningar utan kan även ta form av anvisningar som delas

¹¹⁴ Förenta Nationernas flyktingkommissarie på uppdrag av UNHCR:s exekutivkommitté - Handbok om förfarandet och kriterierna vid fastställandet om flyktingars rättsliga ställning enligt 1951 års konvention och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning.

¹¹⁵ Referat av Migrationsöverdomstolens avgörande i mål nummer UM 122-06, s. 3 stycke 7.

ut till part. I vissa fall innefattande en komplex berättelse kan, menade Migrationsöverdomstolen, det vara lämpligt att domstolen för det fall att det kan vara till fördel för utredningen kallar till muntlig förhandling.¹¹⁶

I det aktuella fallet konstaterade Migrationsöverdomstolen utöver det som framkommit ovan angående redogörelsen från föregående instanser att Sveriges ambassad i Kairo granskat den dom till vilken sökanden hänvisat samt att den visat sig vara riktig. Även Migrationsöverdomstolen menade att sökandens berättelse innehållit såväl motsägelser som osannolika uppgifter vilket innebar att sökanden inte kunde tillskrivas fördel i målet enbart utifrån dessa uppgifter. Dock, konstaterade Migrationsöverdomstolen, fick sökandens uppgifter visst stöd av den dom till vilken han hänvisat. Migrationsöverdomstolen fastslog att det hos Migrationsverket skett två muntliga genomgångar med sökanden samt att en genomgående motivering lämnats med anledning av avslaget. Hos Migrationsdomstolen å andra sidan saknades närmare motivering till varför domstolen gått på Migrationsverkets linje. I övrigt hade ingen muntlig förhandling hållits i målet. Migrationsdomstolen hade inte heller vidtagit någon egen utredning i målet gällande den åberopade domen eller de oklarheter som rådde kring sökandens identitet. En sådan ansökan hade kunnat genomföras av domstolen själv eller på anmodan av Migrationsverket. Migrationsöverdomstolen fastslog att migrationsdomstolen inte kunde anses ha uppfyllt sin utredningsskyldighet då Egypten är känt i sammanhang med kränkningar av mänskliga rättigheter samt med anledning av att sökandens berättelse haft visst stöd i en dom som visat sig kunnat vara äkta. Även det faktum att sökanden gjort gällande att han riskerade utsättas för tortyr var enligt Migrationsöverdomstolen en omständighet som underströk behovet av ett komplett beslutsunderlag. Migrationsöverdomstolen fastslog sammanfattningsvis att migrationsdomstolen brustit i sin utredningsskyldighet enligt 8 § FPL och målet återförvisades till migrationsdomstolen för ny handläggning.¹¹⁷

7.1.1 Personliga reflektioner kring domstolarnas självständiga utredningsansvar

Domslutet tycks fastslå en ökad utredningsskyldigheten för såväl migrationsdomstolarna som Migrationsverket för det fall att det rör sig om tvivelaktiga uppgifter från enskilde, som dock

¹¹⁶ Ibid, s. 1f.

¹¹⁷ Ibid, s. 4.

ej helt kan bortses från med anledning av vad som är känt om det aktuella ursprungslandet. Ett ökat utredningsansvar som emellertid kan komma till uttryck på en rad olika sätt utifrån behoven i det enskilda fallet. Migrationsöverdomstolen verkar mena att för det fall att det i det enskilda fallet föreligger tvivelaktigheter som ej kan undanröjas som helt osannolika bör komma till stånd en muntlig förhandling. Beslutsmyndigheterna åläggs även genom domslutet ett ökad skyldighet till ett aktivt undersökningsarbete såsom exempelvis kontakter med aktuella myndigheter för att närmare undersöka sökandens uppgifter. Denna utredningsskyldighet ålagd myndigheterna måste ses som en omständighet av betydande vikt vid en strävan mot ökad jämställdhet mellan parterna i processen.

8. Bakomliggande omständigheter gällande irakiers möjligheter till uppehållstillstånd i Sverige i juli 2007

Mycket starka reaktioner väcktes bland opinionsbildare under juli 2007 med anledning av tre beslut tagna av Migrationsverket. Besluten rörde irakiska medborgare och det var verkets bedömning av situationen i Irak som medförde upprörda känslor. De tre besluten var av karaktären vägledande beslut vilket innebär att de skall ge stöd till och vara vägledande för verkets beslutsfattare i senare avgöranden. Det bör dock observeras att det i alla ärenden skall ske individuella bedömningar och att de vägledande besluten endast skall vara just vägledande.¹¹⁸

De vägledande besluten fattades med grund i tre avgöranden rörande irakier från Migrationsöverdomstolen. Mikael Ribbenvik som är tillförordnad generaldirektör på Migrationsverket menar att de vägledande besluten bygger på tolkningar av domskälen från dessa domar. Det är främst resonemangen kring begreppen väpnad konflikt eller svåra motsättningar samt synnerligen ömmande omständigheter och möjligheterna att verkställa beslut om utvisning till Irak som legat i fokus. Enligt Migrationsverket så har riktlinjerna gällande dessa frågor varit tydliga i Migrationsöverdomstolens domar. Migrationsverket anser sig enligt Ribbenvik vara bundna av Migrationsöverdomstolens uppfattning om att det inte råder någon väpnad konflikt i Irak. Ribbenvik menar vidare att ”... vi styrs av svensk rätt och av Migrationsöverdomstolens domar. Vi kan inte ändra beslut efter en opinion i massmedia”. Vidare förtydligar Ribbenvik att ”Migrationsöverdomstolen kommunicerar med Migrationsverket via sina domar, inte via enskilda domares uttalanden i media. Om domstolen ändrar sin syn kommer det att avspeglas i kommande domar”.¹¹⁹

8.1 Migrationsverkets bedömning av rådande förhållanden i Irak

Den 25-27 juni 2007 besökte en delegation från Migrationsverket Amman i Jordanien. Resan syftade till att bredda kunskaperna om de rådande förhållandena i Irak och Bagdad samt att erhålla kunskap om omständigheter som kan vara av betydelse i irakiska asylärenden. Under resan träffade delegationen företrädare för flertalet organisationer och ambassader såsom FN,

¹¹⁸ <http://www.migrationsverket.se/lifos/dok.do?dtyp=&fritext=Irak&fromDatum=20070317&tomDatum=20070917&sidStorlek=10&sorteringsOrdning=-UDAT.-DOKN&mode=&period=1&currDokument=16> 2007-08-02.

¹¹⁹ www.migrationsverket.se ”Vad händer nu med irakiska asylansökningar”, 2007-07-18, 2007-08-02.

Röda korset och de brittiska och kanadensiska ambassaderna. Ett urval av vad som finns upptaget i Migrationsverkets rapport från besöket skall redogöras för nedan.

Resultatet blev en bedömning av situationen i Bagdad som mycket dålig på såväl ett säkerhetsmässigt såsom humanitärt plan där den bristfälliga säkerheten bidrar till den dåliga humanitära situationen. Levnadssituationen i landet påverkas av brister på vatten, elektricitet samt läkare och mediciner. Människor räds att handla på marknader. I rapporten konstateras att det finns möjligheter att med flyg ta sig från Amman till den hårt bevakade flygplatsen i Bagdad. Amerikaner på plats har skapat en strut i luftrummet där flygplanen cirklar ner mot marken. Även i centrala Irak finns ett av amerikanska styrkor hårt bevakat område som går under benämningen den Gröna zonen. Inom detta område sitter den irakiska regeringen och företrädare för internationella organisationer. Bevakningen av området är dock bristfällig och det förekommer att terrorister skjuter in raketer i zonen. Rörelsefriheten i staden i övrigt är mycket begränsad. Vägen till flygplatsen går genom områden bevakade av terrorister och överfall sker varje vecka. Migrationsverket gör ett konstaterande om att risken för att en vanlig irakier skall bli utsatt för överfall på sträckan inte kan anses vara särskilt stor. Istället konstateras att betydligt större risker finns i det vardagliga livet i staden med bomber som exploderar på marknader. Vid förfrågan blev delegationen upplyst om att det inte finns några säkra områden i Bagdad. I staden förekommer sektaristiskt våld mellan shia- och sunnimuslimer, terroristattentat från bland annat al-Qaeda-celler samt i övrigt stor kriminalitet. Det rådande läget i Bagdad beskrivs som anarki. Amerikanska och irakiska säkerhetsstyrkor räcker inte till för att bereda skydd åt irakiska civilister och att ringa polis vid behov av hjälp är inget alternativ. Irakier i Bagdad tvingas för sin säkerhet att förlita sig på den egna gruppen, klanledare samt lokala makthavare såsom milis eller amerikansk vaktpostering. Förekomsten av handeldvapen bland civilister är stor och dessa används i försvar för sig själv och övriga familjen.

I rapporten avhandlas vidare huruvida situationen i Bagdad skall klassificeras som ett inbördeskrig. Delegationen diskuterade frågan med flertalet personer som var av den uppfattningen att situationen i själva verket är värre än vid ett inbördeskrig. Detta med anledning av att det i staden inte finns en bestämd fiende utan flertalet. Andra ansåg att den rådande situationen i Bagdad inte kunde översättas enligt den traditionella folkrättsliga definitionen av inbördeskrig och att situationen istället bör definieras som ett småskaligt krig innehållande andra element än traditionella krig.

Vidare fastslås att riskerna för enskilda i Irak varierar utifrån bakgrund, var man befinner sig och beroende av vem man är. Att återvända till Bagdad efter att ha varit borta en tid kan även i sig medföra risker då den enskilde kan komma att betraktas som en svikare som tidigare lämnat staden. Risker uppstår även för de fall då den återvändande misstänks ha med sig pengar tillbaka till Bagdad. Kristna och ensamstående mammor är två särskilt utsatta grupper i staden.

I rapporten konstateras att trots att amerikanska insatser bidragit till ett reducerande av det sekteristiska våldet så har det uppstått en ökning av det terroristrelaterade våldet. Det är främst mot amerikanska och irakiska styrkor, poliser, ministrar med flera som våldet är riktat men i stort sett vem som helst kan angripas av terrorister vars mål är att orsaka största möjliga kaos. De amerikanska styrkorna har svårt att hålla tillbaka terroristerna som då de pressats tillbaka gång på gång återkommer till närbelägna platser. Läget bedöms inte kunna förbättras inom en överskådlig framtid. Ett förbättrande av situationen skulle kräva en ökning av antalet amerikanska soldater. En sådan ökning är inte att vänta utan snarare så kommer en nedtrappning av de amerikanska styrkorna att ske.

Vidare uppmärksammas att personal från IOM¹²⁰ arbetar hemifrån och erbjuder återvändande irakier reintegreringsåtgärder i Bagdad samt kan möta återvändare vid flygplatsen i Bagdad.

När det gäller situationen i södra Irak så konstateras i rapporten att denna är betydligt lugnare än i Bagdad. Även om där finns problem som tenderar att tillta så kan ej området anses drabbat av svåra motsättningar. Sunnimuslimerna i området är förtryckta men det råder ingen direkt konflikt mellan shia- och sunnimuslimer. Istället råder motsättningar mellan olika shia-grupper som konkurrerar om makten i området.¹²¹

8.2 UNHCR's Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Iraqi Asylumseekers

UNHCR:s Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Iraqi Asylumseekers är indelad i sex avsnitt. Säkerhetsläget i Irak är enligt rapporten bättre i den

¹²⁰ International Organization for Migration, min anmärkning.

¹²¹ www.migrationsverket.se 2007-08-02. "Rapport om delar av Irak som sammanställts efter att en delegation från Migrationsverket besökt Amman i Jordanien".

kurdiska regionen än i centrala och södra Irak, någon skillnad mellan dessa sistnämnda görs inte. Salah-Al-Din, Diyala och Babil i den så kallade dödstringeln söder om Bagdad beskrivs som särskilt utsatta, bland utsatta städer märks exempelvis Bagdad och Mosul. Detta är provinser och städer med mycket blandad befolkning. Värst bedöms läget vara i Bagdad. Det är UNHCR:s uppfattning att asylsökanden från centrala och södra Irak bör tillerkännas skydd som flyktingar eller i vart fall betraktas som skyddsbehövande i övrigt. Gällande ansökningar från den kurdiska regionen bör enligt rapporten individuella bedömningar genomföras med ett uppmärksammande av den spända situationen och risken för försämringar. UNHCR anför att prövningar av interna flyktalternativ bör ske i varje enskilt fall med iakttagande av största försiktighet. Inre flyktalternativ anses inte enligt rapporten kunna föreligga i södra och centrala Irak. Detta med anledning av säkerhetsrisker samt ekonomiska och försörjningsmässiga hänsyn. Uppmärksammas görs att flertalet städer och provinser infört restriktioner gällande mottagande av internflyktingar. UNHCR bedömer även att begreppet väpnad konflikt är tillämpligt på våldet mellan koalitionsstyrkorna/irakiska säkerhetsstyrkorna och motståndsgrupperna samt mellan shiitiska och sunnitiska milisgrupper.¹²² I rapporten framgår detta tydligt och redan i den inledande sammanfattningen där bland annat följande står skrivet om den nuvarande situationen i Irak: *"The armed conflict between the Multi-National Forces (MNF)/ISF¹²³ and the Sunni-led insurgency has resulted in civilian deaths, destruction of property and displacement."*¹²⁴ Ytterligare bevis för denna från UNHCR:S till synes självklara bedömning av läget i Irak blir gång på gång tydlig i rapporten där följande beskrivning görs av en av de vägar som går mellan Bagdad och Kirkuk: *"The route between Baghdad up to 35 km south of Kirkuk has been considered the most dangerous road in Iraq for the last three years, with sectarian violence, armed conflict and crime prevalent."*¹²⁵ Av rapporten framgår även att Irak sedan 1979 gått igenom flertalet perioder av väpnade konflikter däribland perioden från den USA-ledda invasionen i mars 2003 fram till överlämnandet till den irakiska tillfälliga regeringen 28 juni 2004.¹²⁶

¹²² <http://www.migrationsverket.se/lifos/dok.do?mode=index&dokn=17164>, 2007-09-13.

¹²³ Iraqi Security Forces, egen anmärkning.

¹²⁴ United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR:s Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Iraqi Asylumseekers, Genève, 2007, s. 9.

¹²⁵ Ibid, s. 164.

¹²⁶ Ibid, s. 143 not 756.

9. Migrationsöverdomstolen domar vägledande för Migrationsverkets beslut rörande irakier

För att kunna göra en närmare analys och bedömning av de vägledande besluten fattade av Migrationsverket så finns anledning att titta närmare på de avgöranden från Migrationsöverdomstolen till vilka Migrationsverket hänvisar i sina beslut. Den följande framställningen syftar till att ge en bakgrundsbild av dessa prejudicerande domar för att därpå kunna göra en bedömning av Migrationsverkets avgöranden i de vägledande besluten. Vad som skall lyftas fram är den metod och de resonemang som domstolen använt sig av och som sedan anammats av Migrationsverket vid den materiella tillämpningen i de vägledande besluten. Detta särskilt gällande trovärdigheten i sökandens berättelse.

9.1 Mål nummer UM 23-06, dom den 26 februari 2007

9.1.1 Migrationsverkets beslut

Sökanden ansökte inledningsvis hos Migrationsverket om uppehålls- och arbetstillstånd samt flyktingsförklaring och resedokument. Sökanden uppgav att han var yezid från området al-Kosh norr om Mosul och åberopade till stöd för sin ansökan den allmänna situationen för yezidier samt den omständighet att det i Irak rådde en inre väpnad konflikt. Vidare menade han att han till följd av sin tjänstgöring i de nya irakiska väpnade styrkorna hade hotats till livet och vid ett återvändande riskerade att dödas av islamistiska terrorister.¹²⁷ Sökanden uppgav även att hans kusin som också varit militär dödats av terrorister i februari 2005.¹²⁸

Migrationsverket betonade behovet av en individuell prövning, där samtliga individuella skäl skall beaktas i ljuset av situationen i sökandens hemregion. I det aktuella fallet ansågs att det förhållande att sökanden var yezid inte föranledde ett särskilt skyddsbehov då sökanden enligt egen utsago ej trakasserats av denna anledning. Vidare betvivlades uppgifterna om sökandens militära tjänstgöring av Migrationsverket som ansåg att beskrivningen av och uppgifterna kring denna var vaga. Gällande hotet anförde Migrationsverket att denna omständighet ej i sig var tillräcklig grund för att anta att sökanden vid ett återvändande riskerade konkreta övergrepp från islamistiska grupper. Hänsyn togs härvid till att sökanden fortsatt sin tjänstgöring i flera månader efter hotet utan att ha drabbats av ytterligare hot eller angrepp.

¹²⁷ Migrationsverkets beslut 2006-02-10 i Migrationsöverdomstolens dom i mål nr. UM 23-06, s. 2.

¹²⁸ Ibid, s. 4.

Det fanns enligt verkets uppfattning inte heller några uppgifter som antydde att sökandens familj hade råkat ut för något med anledning av hotet. Migrationsverket fann ingen anledning till att sökanden i jämförelse med andra boende på hemorten i norra Irak skulle erbjudas ett mindre tillfredsställande skydd. I sammanhanget uppmärksammades att flertalet poliser i området var yezidier. Sammantaget fann Migrationsverket det ej vara troligt att sökanden, med anledning av sin påstådda militära bakgrund, var i behov av skydd i Sverige. Därmed var sökanden enligt verket ej att betrakta som flykting eller skyddsbehövande i övrigt.

Vidare ansåg verket att situationen i Irak ej var av sådan art att den kunde bedömas som en väpnad konflikt i lagens mening. Ej heller i övrigt fanns enligt Migrationsverkets mening några omständigheter som föranledde ett beviljande om uppehållstillstånd på humanitär grund.

***9.1.2 Migrationsdomstolen, Länsrätten i Skåne län*¹²⁹**

Utöver vad sökanden anfört inför Migrationsverkets beslut uppmärksammade han domstolen på det faktum att förutsättningarna för att verkställa avvisningsbeslut med tvång troligtvis inte skulle komma att förbättras inom en överskådlig tid och att han av den anledningen sannolikt skulle komma att bli kvar i landet ytterligare en period.

Det hot som sökanden uppgett sig varit utsatt för var enligt migrationsdomstolens mening inte av sådan art eller omfattning att det kunde läggas till grund för ett beviljande om asyl. Domstolen delade vidare Migrationsverkets bedömning om att sökanden inte var skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap 2 § utlänningslagen. Migrationsdomstolen uppmärksammade att bestämmelsen om verkställighetshinder är en undantagsbestämmelse och att det varken genom sökandens egna uppgifter eller vad som i övrigt hade framkommit funnits några omständigheter som vid tidpunkten för domen kunde anses utgöra synnerligen ömmande omständigheter. Verkställighetshinder ansågs med andra ord inte föreligga enligt 5 kap. 6 § UtIL.¹³⁰

¹²⁹ Inför målets behandling i Migrationsdomstolen hade lagändringen trätt i kraft vilket innebär att hänvisningarna i nedanstående text är korrekta i förhållande till gällande utlänningslagen.

¹³⁰ Dom från Migrationsdomstolen i Malmö 2006-05-12 i Migrationsöverdomstolens dom i UM 23-06, s. 2f.

9.1.3 Migrationsöverdomstolens dom

9.1.3.1 Sökanden

Till grund för sin talan i Migrationsöverdomstolen framhöll sökanden skyddsskäl samt synnerligen ömmande omständigheter med anledning av föreliggande verkställighetshinder. Utöver detta anförde sökanden att UNHCR bedömt att yezidier med anledning av sin etniska och religiösa bakgrund löpte betydande risker samt att personer som tjänstgjort i de nya väpnade styrkorna var särskilt utsatta för angrepp och hot från olika extremistiska grupper. Vidare hänvisades till att UNHCR konstaterat att det under Genèvekonventionen fanns ett betydande utrymme att bevilja skydd.

Vidare ansåg sökanden att hans redogörelse var given på ett sådant sätt att den rimligen skulle kunna läggas till grund för en bedömning av hans skyddsbehov. Han menade att han med sina handlingar hade styrkt sin tjänstgöring i Iraks nya väpnade styrkor samt att dessa handlingar även i rimlig grad styrkte hans identitet. Sökanden menade att äktheten av handlingarna inte torde kunna ifrågasättas om det ej av sammanhanget framstod som rimligt att ifrågasätta äktheten av dessa. Han menade vidare att såväl Migrationsverket som migrationsdomstolen haft möjlighet att kontrollera uppgifterna kring hans tjänstgörande i Iraks nya väpnade styrkor men att så ej hade skett. Han ansåg vidare att eventuella oklarheten i utredningen inte skulle läggas honom till last utan att bevisbördan, med anledning av att muntlig förhandling ej hållits i målet, skulle ha övergått på myndigheterna.¹³¹

Sökanden grundade i första hand sitt yrkande på bestämmelsen i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen om väpnad konflikt eller svåra motsättningar. Han uppgav sig ha svårt att förstå anledningen till att bestämmelsen inte har ansetts tillämplig på hans situation bland annat med anledning av förhållandena på hans hemort samt de betydande risker han ansåg sig löpa som före detta soldat i Iraks nya väpnade styrkor. I andra hand yrkade han att han i vart fall var att betrakta som skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen. Sökanden framhöll som grund UNHCR:s uppfattning om att arbete för Iraks väpnade styrkor i samarbete med utländska styrkor mot extremister medförde betydande risker för att utsättas för bland annat mord och andra former av attentat. Han ansåg att denna risk bekräftades genom mordet på hans kusin utfört av extremistiska islamister samt att utredning i målet saknades för att motbevisa de uppgifter han lämnat angående detta mord samt det faktum att

¹³¹ Migrationsöverdomstolens dom i mål nummer UM 23-06, s. 2f.

han själv hade utsatts för hot. Sökanden ansåg vidare att den omständighet att han på ett helt annat sätt än vanliga irakier var intressant för islamistiska extremister inte rimligen kunde ifrågasättas. Gällande av sökanden påstått verkställighetshinder menade han att han trots att hans hemort låg i närheten av gränsen till det självstyrande kurdiska området så hade av UNHCR fastslagits att några inre flyktalternativ inte förelåg. Av UNHCR hade även enligt sökanden fastslagits att säkerhetsläget var allvarligt även i det kurdiska området samt att det inte kunde göras någon uppdelning av skyddsbehovet mellan områdena kring Bagdad och övriga områden utanför det självstyrande kurdiska området.¹³²

9.1.3.2 Migrationsverket

Migrationsverket bestred bifall och anförde bland annat att det allvarliga säkerhetsläget i Irak den senaste tiden kontinuerligt hade försämrats. Verket menade vidare att en viss nivå av politisk stabilitet hade uppnåtts i norra Irak och att våldshandlingar var mer sällsynta i denna del av landet, att demokratiseringsprocessen i området var långt gången men att ekonomin fortfarande var instabil. Enligt Migrationsverkets bedömning förelåg inte någon väpnad konflikt i någon del av Irak. Dock ansåg verket att det förekom svåra motsättningar i landet och att det för det fall att orsakssamband förelåg mellan dessa motsättningar och övergrepp som enskild drabbats av förelåg ett skyddsbehov.

Migrationsverket påpekade att den irakiska regimen efter frigörelsen 2003 inte varit inblandad i någon förföljelse av religiösa grupper. Enligt Migrationsverkets bedömning var förhållandena för yezidier i Irak generellt ej sådana att tillhörighet ensamt torde verka som grund för uppehållstillstånd. Gällande den rapport från UNHCR till vilken sökanden hade hänvisat framhöll Migrationsverket att denna endast övergripande beskrivit situationen för de religiösa minoriteterna i Irak samt att säkerhetsförhållandena och minoriteternas situation enligt Migrationsverkets uppfattning skilde sig beroende av var i landet man befann sig.

Migrationsverket delade UNHCR:s uppfattning om att verkställighetshindret till centrala och södra Irak skulle bestå. Dock fanns inte enligt verket några hinder mot att verkställa avvisningsbeslut till delar av norra Irak vilket i sin tur innebar att personer med hemvist i dessa delar bedömdes sakna asylskäl och att personer som saknade annan grund för

¹³² Ibid, s. 4.

uppehållstillstånd skulle utvisas. Migrationsverket fastslog vidare att tvångsavvisning ej genomfördes vid tidpunkten men att ett frivilligt återvändande var praktiskt möjligt. Verket fastslog vidare att kurdisktalande personer från gränsområdet mellan centrala och norra Irak torde kunna bosätta sig i de norra delarna.

Migrationsverket anförde att sökanden ej kunde bedömas vara i behov av skydd med anledning av sin religiösa tillhörighet då han inte enligt egen utsaga trakasserats på denna grund. Vidare bedömde verket det meningslöst att kontrollera sökandens uppgifter då han inte lyckats styrka sin identitet. Migrationsverket fortskred genom att peka ut brister i sökandes berättelse samt framhålla att verket upplyst sökanden om vikten av styrka sin utsaga och lämnat honom goda möjligheter att göra så. Migrationsverket menade att den hotbild som funnits mot sökanden måste ha upphört senast vid tillfället då att han lämnat Irak då syftet med hotet var att få honom att sluta arbeta för amerikanerna. Vidare pekade Migrationsverket på det faktum att han fortsatt sin anställning efter tidpunkten för hotet samt att ytterligare hot ej förekommit vare sig före eller efter. Gällande uppgifterna om mordet på sökandens kusin så ansåg verket dessa vara alldeles för vaga och oklara för att kunna göra en tillfredsställande bedömning kring av vilken anledning och av vem kusinen mördats. Sökanden hade inte enligt Migrationsverket gjort det sannolikt att han med anledning av sin påstådda militära bakgrund var i behov av skydd i Sverige samt hänvisade sökanden att för det fall att han kände sig hotat söka skydd hos myndigheterna i norra Irak. Migrationsverket bedömde att sökanden hade möjlighet att få skydd i det kurdstyrda området för det fall att säkerhetsförhållandena på hemorten ej var godtagbara. Enligt Migrationsverkets uppfattning förelåg inte generellt verkställighetshinder till det kurdstyrda området.¹³³

9.1.3.3 Migrationsöverdomstolen

Migrationsöverdomstolen uppmärksammade det inom asylrätten lågt ställda beviskravet gällande identitet. Domstolen godtog därefter i denna del sökandens berättelse som trovärdig och sannolik. Vidare konstaterades att behovet av individuell prövning får anses ligga i sakens natur. Detta gällande de av den enskilde återgivna skyddsskälerna till stöd för ett påstående om behov av internationellt skydd samt möjligheten att återvända till det land dit verkställighet skall ske. Domstolen konstaterade även att enskild som fått avslag på ansökan om

¹³³ Ibid, s. 5f.

uppehållstillstånd eller beslut om utvisning eller avvisning förutsätts lämna Sverige frivilligt. Vidare fastslogs att ett frivilligt återvändande till Irak var en möjlighet.

Migrationsöverdomstolen instämde med Migrationsverkets bedömning att den omständighet att en sökande var yezid ej generellt utgjorde grund för beviljande om uppehållstillstånd. Domstolen menade att en individuell prövning skulle ske med beaktande av hot om och konstaterande av tidigare förföljelse eller annan allvarlig skada. Domstolen bedömde ej situationen vara sådan att skäl kunde anses föreligga för ett beviljande om uppehållstillstånd med anledning av att sökanden var yezid. Härvid beaktades att det ej skett någon förföljelse eller några trakasserier med anledning av att sökanden var yezid samt förekomsten av poliser som var yezidier i sökandens hemtrakt.¹³⁴

Gällande den påstådda militärtjänstgöringen noterade Migrationsöverdomstolen likt Migrationsverket att sökanden inte gjort sin identitet sannolik.¹³⁵ Vidare påpekades brister i sökandens berättelse som i vissa delar föreföll osannolik. Detta särskilt gällande det faktum att sökanden påstod sig kunnat passera irakisk och amerikansk vaktposter utan tjänstekort från oktober 2004. Mot denna bakgrund ifrågasatte domstolen sökandens påstådda tjänstgöring i Iraks nya väpnade styrkor. Vidare konstaterade domstolen att uppgifterna kring mordet på sökandens kusin var vaga samt att bevisning saknades för att styrka dödsfallet och hotet. Migrationsöverdomstolen ansåg det ej troligt att sökanden blivit hotat i maj 2005 då han återvänt till det militära fram till att han lämnade landet i juli 2005.¹³⁶

Mot bakgrund av sökandens ansökan om uppehållstillstånd enligt utlänningslagen 4:2 första stycket 2 konstaterade domstolen att säkerhetsläget i Irak var mycket allvarligt. Domstolen fastslog vad som i folkrättslig mening kännetecknar en intern väpnad konflikt¹³⁷ samt svåra motsättningar¹³⁸. I denna del uppmärksammade även domstolen det orsakssamband som skall föreligga mellan de svåra motsättningarna och övergreppen den enskilde riskerar utsättas för. Migrationsverket hade i målet anfört att svåra motsättningar var rådande i Irak. Domstolen uppmärksammade dock att sökanden härstammade från ett område i närheten av den delvis

¹³⁴ Ibid, s. 9f

¹³⁵ Sökanden hade inför Migrationsverkets behandling lämnat in militär legitimation giltig från april 2004 till 1 oktober samma år. Den sammanlagda tjänstgöringsperioden hade dock enligt sökandens utsago varit från juli 2003 till juli 2005.

¹³⁶ Ibid not 131, s. 11.

¹³⁷ Se ovan under 2.2.2.2 *Väpnad konflikt*.

¹³⁸ Se ovan under 2.2.2.3 *Svåra motsättningar*.

kurdstyrda delen av Irak där läget bedömdes vara förhållandevis stabilt. Med beaktande av detta samt att sökanden inte bedömts tillhöra en särskilt utsatt grupp och det orsakssamband som skall föreligga så bedömde Migrationsöverdomstolen att sökandens fruktan för allvarliga övergrepp ej kunde anses vara välgrundad.

Gällande åberopat verkställighetshinder bedömde Migrationsöverdomstolen att skäl saknades för att bevilja uppehållstillstånd på denna grund. Detta med särskilt beaktande av den praktiska möjligheten att återvända till Irak, att sökanden talade kurdiska, fortfarande hade sin familj kvar på hemorten, att poliser i området var yezidier samt möjligheten för kurdisktalande personer från sökandens område fritt kunde röra sig i den kurdiska regionen. Någon prövning angående inre flyktalternativ genomfördes ej då sökanden inte bedömts ha flykting- eller skyddsskäl.¹³⁹

9.2 Mål nummer 1140-06, dom den 23 maj 2007

9.2.1 Migrationsverkets beslut

Sökanden hade tidigare beviljats permanent uppehållstillstånd inom ramen för den svenska flyktingkvoten under 2002. I juli 2004 dömdes dock sökanden för våldtäkt till fängelse och utvisning utan tidsbegränsning. Inför ifrågavarande ansökan om asyl hade sökanden avtjänat sitt straff samt tagits i förvar av polisen för utvisning enligt 8:8 UtIL. Sökandens angav som skäl för sin ansökan sitt hälsotillstånd samt den allmänna situationen i Irak.

Verket fann inte de allmänna förhållandena i Irak vara sådana att behov av skydd kunde anses föreligga enligt utlänningslagstiftningen eller tillstånd kunde meddelas utifrån humanitära överväganden. Dock konstaterades att säkerhetsläget skilde sig åt mellan olika delar av landet och att en prövning på individuella skäl i ljuset av förhållandena på hemorten aktualiserades. Migrationsverket uppmärksammade därefter att sökanden inte angett några personliga omständigheter som grund för sin ansökan och därmed inte kunde beviljas uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande i övrigt enligt 5:1 UtIL.

Migrationsverket markerade vidare att 5:6 UtIL om synnerligen ömmande omständigheter är en undantagsbestämmelse. Sökanden hade uppgett sig lida av magsår, oregelbundet blodtryck

¹³⁹ Ibid not 131, s. 12f.

samt varit drabbad av två hjärtattacker. Vidare uppgav han att han från läkare fått beskedet att han vid en liknande attack riskerar att dö. Enligt sökanden så finns varken sjukhus, läkare eller mediciner i Irak.

Migrationsverket konstaterade att hälsotillstånd är en grund som skall tas i beaktande vid en bedömning av huruvida synnerligen ömmande omständigheter skall anses föreligga. Migrationsverket uppmärksammade vidare att utlännings brottslighet vid bedömningen skall tas i beaktande enligt 5:17. Sammantaget fann verket att sökanden med anledningen av sin brottslighet inte kunde beviljas uppehållstillstånd på grund av sitt hälsotillstånd.¹⁴⁰

9.2.2 Migrationsdomstolen, Länsrätten i Stockholms län

Uppmärksammas bör att domstolen för vissa delar av domen rörande sökandens personliga förhållanden förordnade om sekretess enligt SekrL. Det sökanden anförde som asylskäl i sitt överklagande framgår därmed ej av domen.

Migrationsverket anförde att de av sökanden angivna asylskälen i överklagandet inte kunde bedömas trovärdiga med anledning av att sökanden ej lämnat godtagbar anledning till att han ej berättat om dessa skäl tidigare inför verkets beslut. Migrationsverket fann det osannolikt att sökanden skulle vara att betrakta som flykting eller skyddsbehövande i övrigt då han inte varit i sitt hemland på 26 år och då han dessutom vid verkets utredning uppgivit hälsoskäl som grund för sin ansökan. Det var verkets uppfattning att en möjlighet att bevilja sökanden uppehållstillstånd enligt 5:6 UtL om synnerligen ömmande omständigheter hade funnits för det fall att sökanden ej hade dömts till fängelse för ett allvarligt brott. Detta med anledning av att verkställighetshinder som kunde antas bli bestående förelåg till de centrala och södra delarna av Irak. Migrationsverket bedömde därmed att sökanden riskerade bli kvar i Sverige under så lång att han skulle komma att få en särskild anknytning till landet.

Migrationsdomstolen konstaterade att det faller på sökanden att göra sitt behov av skydd sannolikt. Att han förväntas lägga fram relevanta fakta samt samarbeta med prövningsmyndigheten för att få fram tillgänglig bevisning. Vid avsaknad av stöd från skriftlig eller annan bevisning fastslog domstolen att sökanden ska ha lämnat en allmänt

¹⁴⁰ Migrationsverkets beslut 2006-06-13 under Migrationsöverdomstolens dom i mål nr. UM 1140-06, s. 2f.

trovärdig och rimlig berättelse kring sina erfarenheter samt eventuella risker han bedömer föreligga vid ett eventuellt återvändande.

Domstolen fastslog att sökanden uppgett att han vid ett återvändande till Irak löper risk för att utsättas för förföljelse av Al-Dawaa partiet samt forna Baath-partister. Sökanden påstod sig även vara efterlyst av polis i Irak. Migrationsdomstolen ifrågasatte sökandens risk för förföljelse vid ett återvändande. Detta med anledning av att sökanden inte varit i Irak på över 26 år samt att uppgifterna beträffande riskerna för förföljelse kommit fram först vid överklagandet. Domstolen fastslog att sökanden inte lämnat någon förklaring till hur han fått kännedom om upplysningen samt av vilken anledning han inte anfört omständigheterna vid tidigare prövning av ärendet. Migrationsdomstolen ansåg sammantaget att sökanden inte gjort sannolikt att han riskerade förföljelse eller sådana övergrepp som hade krävts för att han skulle betraktas som flykting eller skyddsbehövande i övrigt.¹⁴¹

9.2.3 Migrationsöverdomstolens dom

Även Migrationsöverdomstolen beviljade sekretess i samma utsträckning som Migrationsdomstolen med små undantag.¹⁴²

9.2.3.1 Sökanden

Sökanden anförde att förhållandena i Irak borde jämföras med ett inbördeskrig samt att verkställighetshindret enligt Migrationsverket kunde förväntas bestå. Sökanden uppgav sig vara efterlyst i Irak samt att han riskerade att vid ett återvändande dödas av fiender till honom själv eller hans familj. Han uppgav vidare att han vid tidpunkten för målet var 63 år gammal samt att han hade haft tre hjärtinfarkter, han uppgav vidare att såväl hans fysiska som psykiska hälsa var mycket dålig.¹⁴³

¹⁴¹ Dom från Migrationsdomstolen i Stockholm 2006-11-21 Migrationsöverdomstolens dom i mål nummer UM 1140-06, s.1f

¹⁴² Migrationsöverdomstolens dom i mål nummer UM 1140-06, s. 1.

¹⁴³ Ibid, s. 3f.

9.2.3.2 Migrationsverket

Migrationsverket uppgav sig dela migrationsdomstolens uppfattning om och grund till att det fanns anledning att ifrågasätta sökandens uppgifter kring efterlysningen och riskerna för förföljelse. Verket anförde vidare med hänvisning till en av Migrationsöverdomstolens tidigare domar¹⁴⁴ att inte någon inre väpnad konflikt kunde anses föreligga i någon del av Irak. Verket konstaterade dock att sökandens hemprovins var det mest oroliga området i Irak med näst intill obegränsad tillgång på vapen och ammunition. Migrationsverket ansåg att dessa oroligheter kunde förväntas bestå under en tid framöver. Migrationsverket anförde dock att sökanden inte hade gjort det troligt att han på grund av de svåra motsättningarna med anledning av sin bakgrund skulle vara särskilt utsatt för att riskera övergrepp vid ett återvändande.¹⁴⁵

9.2.3.3 Migrationsöverdomstolen

Migrationsöverdomstolen anförde att uppehållstillstånd med grund i UtL 5:1 andra stycket 2 kan vägras skyddsbehövande i övrigt då det med anledning av brottslighet finns särskilda skäl mot ett beviljande om uppehållstillstånd. En bedömning skall göras i det särskilda fallet där straffets längd ställs emot utlänningens skyddsbehov. Vidare konstaterade domstolen att det kan finnas anledning att se till gärningens art.

Migrationsöverdomstolen fann i likhet med underinstanserna att sökandens inte hade gjort sannolikt att han riskerade förföljelse eller sådana övergrepp att han var att betrakta som flykting eller skyddsbehövande i övrigt enligt 4:1 och 4:2 första stycket 1 UtL. Med hänvisning till tidigare avgörande konstaterade domstolen att det ej ut folkrättslig synvinkel kunde anses råda en sådan väpnad konflikt i Irak som avses med 4:2 första stycket 2 UtL. Vidare anförde domstolen att sökanden med anledning av de svåra förhållandena i hans hemprovins skulle kunna haft rätt till tidsbegränsat uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt med anledning av svåra motsättningar enligt 4:2 första stycket 2 trots att han hade lämnat Irak redan 1981. Dock ansåg domstolen att det med anledning av sökandens förhållandevis korta vistelsetid i Sverige samt det grova sexualbrott sökanden begick då han

¹⁴⁴ Se ovan under 9.1 *Mål nummer UM 23-06, dom den 26 februari 2007.*

¹⁴⁵ Ibid not 140, s. 4f.

varit i Sverige under endast cirka två år förelåg sådana särskilda skäl som enligt 5 kap. 1 § andra stycket 2 medförde att sökanden skulle vägras uppehållstillstånd.

Något hinder mot verkställighet ansågs av domstolen inte föreligga med hänvisning till vad som hade anförts i målet samt att polisen under 2007 genom Kriminalvårdens transporttjänst hade genomfört flera verkställigheter till Bagdad av utvisningsdömda irakier.¹⁴⁶

9.3 Mål nummer 837-06, dom den 15 juni 2007¹⁴⁷

9.3.1 Migrationsöverdomstolens dom

Även här bör uppmärksammas att det för vissa delar av domen beslutats om sekretess enligt SekrL. Domen är därmed inte komplett med alla uppgifter som förebringades vid den muntliga förhandlingen.

9.3.1.1 Migrationsverket

Migrationsverket anförde att sökanden lämnat motstridiga uppgifter angående tidpunkten för sin och fästmöns flykt, mordet på fästmön samt huruvida de gift sig eller ej. Vidare anfördes att de handlingar sökanden lämnat in till stöd för sina uppgifter var falska. Verket ansåg att sökanden inte hade kunnat förklara felaktigheter i den inlämnade handlingen från polismyndigheten i Irak. Det faktum att handlingen var originaldokument med namnunderskrifter och stämplat samt innehållsmässigt inte stred mot vad sökanden angett var enligt verket inte tillräckligt för att godta denna som äkta. Verket uppmärksammade att handlingen var daterad 15 maj 2005 men hänvisade till en händelse den 13 juli 2005. I övrigt fann verket det osannolikt att flickans pappa på polisstationen uppgett att han mördat sin dotter med tanke på att hedersmord är straffbart i norra Irak sedan 2002.

Sökanden hade enligt verket uppgett att hans morbror från norra Irak varit behjälplig genom att hjälpa honom att fly från Irak samt genom att ta fram de ingivna handlingarna. Migrationsverket anmärkte på att sökanden inför migrationsdomstolen uppgivit att hans familj

¹⁴⁶ Ibid, s. 5f.

¹⁴⁷ Ifrågavarande dom innehöll ej bilagor med migrationsdomstolens dom eller Migrationsverkets beslut. På begäran till Migrationsverkets har jag fått veta att handlingarna är sekretessbelagda, jag kommer av den anledningen endast att redovisa Migrationsöverdomstolens dom som trots allt är den väsentliga.

i ett försök att undgå vedergällningar från den döda fästmöns familj tagit avstånd från honom. Verket menade att sökanden tidigare inte nämnt denna omständighet utan snarare gjort gällande att hans familj stöttat och hjälpt honom. Av den anledningen ansåg verket det finnas skäl att ifrågasätta uppgiften. Vidare menade verket att sökanden med anledning av uppgifterna kring sin morbror hade möjlighet att bosätta sig i norra Irak då han enligt uppgift tidigare vistats hos denne.

Verket anförde vidare att migrationsdomstolens bedömning av sökandens berättelse som trovärdig gällande uppgifterna kring varför han lämnat Irak inte var riktig. Enligt Migrationsverket hade sökanden inte gjort sannolikt att han vid ett återvändande till norra Irak riskerade mördas eller bestraffas på ett sätt som inte stod i rimlig proportion till det han anklagas för. Enligt verket hade han inte heller gjort sannolikt att bosättningsmöjlighet till annan ort i Irak saknades. Sammantaget anförde Migrationsverket att sökanden inte hade rätt till uppehållstillstånd enligt 5 kap. 6 § UtL.

Vid den muntliga förhandlingen påpekade Migrationsverket att sökanden tidigare sagt att det var flickans bröder som dödat henne. Verket fann det även märkligt att sökandens morbror fått tag i handlingen där flickans far uppges erkänna mordet då denna är riktad till polismyndigheten. Gällande en andra åberopad handling uppmärksammade Migrationsverket att det inte framgick av den vad sökanden är anklagad för. Vidare anförde verket att det i handlingen angavs att sökanden är affärsman men att sökanden själv anfört att han är jordbrukare och analfabet. Verket menade att handlingarna inte alls påvisar något skyddsbehov utan i själva verket sänker sökandens trovärdighet. Enligt verket hade sökanden både uppgett att han under maj och juni befunnit sig på ett och samma ställe samt att han under tidsperioden höll sig gömd på olika ställen.

Migrationsverket uppmärksammade att sökanden befunnit sig i Sverige sedan 2005, en tidsperiod verket anförde inte kunde anses tillräcklig för att en anpassning till Sverige skulle kunna anses ha skett, samt att sökanden inte hade några hälsoproblem. Verket anförde vidare att det i målet fick bedömas ostridigt att sökanden kom från den kurdiskstyrda delen i norra Irak samt att förhållandena i ifrågavarande område inte utgjorde grund nog för uppehållstillstånd i Sverige. Slutligen anförde verket att sökandens situation i Irak inte föll in under rekvisitet synnerligen ömmande omständigheter.

9.3.1.2 Sökanden

Sökanden bestred bifall till överklagandet. Han uppgav att han på ett öppet och ärligt sätt medverkat till att få fram en korrekt bild av situationen och anledningen till att han flytt. Han anförde vidare att den bevisning han lämnat var äkta. Vidare ansåg han att det faktum att han befann sig i den underlägsna positionen samt att han är alfabet skulle vägas in i bedömningen. Sökanden menade att det inte finns någon möjlighet för honom att bosätta sig på annan ort i Irak då han förr eller senare skulle bli kommit att bli hittad.

Sökanden anförde vid den muntliga förhandlingen att han för det fall att han hade velat ljuga hade hållit en exakt linje. Vidare ansåg han sig inte kunna belastas för det fall att det i de ingivna handlingarna förekommit en felskrivning. Han menade att han för det fall att handlingen varit falsk aldrig hade åberopat den samt att det förelåg en möjlighet att skicka någon till Irak för att undersöka handlingarnas äkthet. Han uppgav sig vidare inte veta vart morbrodern fått handlingarna ifrån. Sökanden anförde att hedersmord i Irak är ett kulturmönster samt att hans rädsla för att återvända är välgrundad då han saknar möjlighet att hålla sig undan och inte kan förväntas få någon hjälp av sin familj. Han uppgav sig vidare sakna möjlighet att kontakta polis då sådan saknas i Irak samt att inga direkta hot riktats mot honom eller hans familj men att han genom tidningarna uppmärksammat att en flicka ur en annan släkt efter en liknande händelse blivit mördad. Slutligen uppgav han sig inte veta huruvida han varit efterlyst under sina sista två månader i Irak men att han höll sig gömd hos släktingar. Säkerhetsläget i norra Irak menade sökanden vara allvarligt.

9.3.1.3 Bedömningen av föregående instanser

Migrationsverket hade i sitt beslut beviljat sökanden uppehållstillstånd enligt 5 kap 6 § UtL med anledning av synnerligen ömmande omständigheter. Migrationsdomstolen uppmärksammade i sin bedömning att bestämmelsen skall tillämpas restriktivt. Vidare hade domstolen bedömt sökandens berättelse som trovärdig samt att sökanden vid ett återvändande riskerade dödas eller bestraffas på ett sätt som inte kunde anses stå i rimlig proportion till anklagelserna mot honom. Vidare ansåg domstolen sig inte kunde bortse från möjligheten att den egna familjen skulle vända sökanden ryggen i rädsla för vedergällningar och betydelsen av det för sökandens möjlighet till inre flyktalternativ. Sammantaget hade domstolen ansett synnerligen ömmande omständigheter föreligga.

9.3.1.4 Migrationsöverdomstolen

Migrationsöverdomstolen uppmärksammade inledningsvis regeringens uttalande om att skyddsgrunder och övriga grunder vid en bedömning om beviljande av uppehållstillstånd skall hållas åtskilda.¹⁴⁸ Utifrån detta gjorde Migrationsöverdomstolen ett konstaterande om att sökandens uppgifter angående risken för att uppsökas och dödas av flickans familj skulle bedömas under skyddsprövningen och inte såsom migrationsdomstolen gjort under bestämmelsen om synnerligen ömmande omständigheter. Domstolen konstaterade att en prövning skulle tas sin utgångspunkt i 4 kap 1 § samt 2 § första stycket UtL. Domstolen konstaterade därefter att sökanden är yezid från norra Irak, att han talar kurdiska samt har sin familj kvar på hemorten. Med hänvisning till ovan genomgångna dom från 26 februari 2007 konstaterade domstolen att förhållandena för yezidier i Irak normalt ej är sådana att de föranleder ett beviljande om uppehållstillstånd. Vidare uppmärksammades att det i enlighet med Migrationsöverdomstolens tidigare uttalanden inte i Irak kunde anses föreligga en väpnad konflikt i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagens mening samt att läget i den delvis kurdstyrda delen var förhållandevis stabilt. Migrationsöverdomstolen fann inga skäl till att göra en avvikande bedömning gällande dessa omständigheter.

Migrationsöverdomstolen påpekade att migrationsdomstolens felaktighet legat i ett försök att först göra en bedömning av sökandens allmänna trovärdighet innan bevisningen värderats och fastslog vikten att skilja på bevismedel och sökandens utsaga. Trovärdighetsbedömningen inträder enligt Migrationsöverdomstolen först efter att det vid uppkommet tvivelsmål prövats huruvida sökanden genom åberopat bevisning kunnat göra sin berättelse sannolik. Sökanden hade uppgett att han vid ett återvändande riskerade mördas av sin flickvän/hustrus familj samt att han var efterlyst för att ha fört bort henne från hennes familj. Sökanden var därmed med anledning av sina skäl enligt Migrationsöverdomstolen ej att anses som flykting i utlänningslagens mening.

Gällande handlingarna konstaterade domstolen att det rörde sig om skriftväxling mellan myndigheter som borde vara sekretessbelagda för enskilda. När det kommer till den ena inlämnade handlingen konstaterade domstolen att såväl datumet 15 maj 2005 som 13 juli

¹⁴⁸ Detta har vidareutvecklats ovan under 2.2.2.1 *Skyddsbehövande i övrigt med anledning av väpnad konflikt eller välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp.*

2005 finns angivet flertalet gånger i handlingen samt att det även i övrigt finns anledning att ifrågasätta i handlingen uppgiva uppgifter. Migrationsöverdomstolen ansåg att skäl fanns för att ifrågasätta handlingarnas äkthet och tillerkände dem därmed lågt bevisvärde. Sammantaget ansågs sökanden inte kunnat styrka sina påståenden med de inlämnade handlingarna.

Gällande trovärdigheten uppmärksammade Migrationsöverdomstolen att sökanden lämnat motstridiga uppgifter gällande huruvida han och flickvännen varit gifta, det datum de hade rymt samt även gällande flickvännens dödsdatum vilket domstolen ansåg synnerligen anmärkningsvärt. Vidare hade sökanden ömsom uppgett att de efter rymningen bott på flertalet olika ställen samt ömsom samma ställe fast i olika rum. Migrationsöverdomstolen anmärkte även på de i migrationsdomstolen uppgivna uppgifterna från sökanden om att hans familj skulle ha vänt sig mot honom, samt att han trots att han uppgett att han är analfabet även påstått sig gått två år i skolan samt genom åberopade handlingar att han är affärsman. Sammanfattningsvis ansåg Migrationsöverdomstolen att sökanden inte gjort sin berättelse trovärdig och därmed inte skulle ges fördel av bevislätnadsregeln. Därmed ansåg domstolen det finnas anledning att ifrågasätta hans subjektiva fruktan vid ett återvändande till hemlandet. Enligt Migrationsöverdomstolen var sökanden ej skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § UtL. Migrationsöverdomstolen konstaterar vidare att sökanden ej åberopat hälsoskäl i enlighet med 5 kap. 6 § UtL. Vid bedömningen anmärkte domstolen på att sökandens vistelsetid i Sverige var relativt kort. Sammantaget ansågs inte omständigheterna kunna föranleda ett beviljande om uppehållstillstånd enligt bestämmelsen.¹⁴⁹

9.4 Reflektioner med anledning av Migrationsöverdomstolens domar

Med grund i den inledande delen av ifrågavarande framställning kan anmärkas på hur Migrationsöverdomstolen i sin bedömning följer de i förarbeten och praxis uppställda definitioner och riktlinjer som gäller för de begrepp som aktualiseras. Efter att ha fastslagit de centrala begreppens innebörd görs en värdering av sökandenas påståenden i ljuset av vad som tidigare är känt samt vad som från såväl Migrationsverket som sökanden framkommit gällande läget i aktuella delar av Irak. Rakt igenom görs grundläggande individuella bedömningar där en prövning sker kring huruvida den enskilde i det aktuella fallet gör sin berättelse sannolik. Som tidigare konstaterats är det trots allt hos sökanden som bevisbördan

¹⁴⁹ Migrationsöverdomstolens dom i mål nummer UM 837-06, s. 1f.

inledningsvis ligger. Vad som i sammanhanget bör uppmärksammas är att Migrationsverkets roll i frågan är att få fram en så rättvisande bild som möjligt av det gällande läget samt att uppmärksamma domstolen på hur sökandens berättelse skall värderas enligt gällande fastslagna principer. Delvis påvisar ovan redovisade avgöranden hur Migrationsverket likväl kan argumentera för vad som anförts av den enskilde som emot.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att Migrationsöverdomstolen lagt avgörande vikt vid de individuella prövningarna i målen. Härigenom har bedömningen av sannolikheten för sökandenas berättelser med en värdering och avvägning av dessa i förhållande till faktiska omständigheter centraliserats. Denna bedömning har i sin tur lett fram till domstolens slutsatser gällande trovärdigheten hos sökanden.

Gällande begreppet väpnad konflikt bör i sammanhanget uppmärksammas att detta begrepp av Migrationsöverdomstolen värderats utifrån den rådande situationen i Irak, en situation som inte ansetts passa in under den för begreppet internationellt fastslagna definitionen. Migrationsöverdomstolen avfärdar genomgående i de tre ovan redovisade avgörandena att en väpnad konflikt i enlighet med den internationella definitionen skall anses föreligga. Vid avsaknad av en rådande väpnad konflikt aktualiseras då istället en värdering kring begreppet svåra motsättningar. Migrationsöverdomstolen har då använt sig av den genomförda trovärdighetsbedömningen på så sätt att denna lagts till grund för ett avgörande om huruvida ett orsakssamband skall anses föreligga mellan de svåra motsättningarna och de individuella risker som föreläggat för de sökande.

10. Migrationsverkets vägledande beslut angående den rådande situationen i Irak och irakiers möjligheter till uppehållstillstånd

Inriktningen på Migrationsverkets vägledande beslut gällande irakier har gjort med anledning av beslutens nyhetsvärde. Den situation som råder i Irak i dagsläget påverkar i allra högsta grad den svenska asylrätten. Inströmningen av irakier till Sverige har under en tid varit och är fortfarande idag massiv. De utvalda vägledande besluten fick stor massmedial uppmärksamhet och det är av den anledningen som de valts ut för att bedömas mot de ovan analyserade domarna från Migrationsöverdomstolen. Dessa domar från Migrationsöverdomstolen har direkt verkat vägledande för Migrationsverkets beslut vilket även framgår av besluten.

10.1 Inledning

De tre vägledande besluten fattades den 5:e juli 2007 av Generaldirektören för Migrationsverket och rörde asylsökande från centrala och södra Irak. Två av de sökande kom från Bagdad och den tredje sökanden, vars ärende rör verkställighetshinder, kom från Nasiriyah i södra Irak. Besluten fastslår att det inte kan anses pågå en väpnad konflikt i Irak i enlighet med Utlänningslagens 4:e kapitel 2 § första stycket 2. Däremot görs den bedömning att läget i Bagdad men ej Nasiriyah är sådant att det får anses föreligga svåra motsättningar enligt samma lagrum. Vid bedömningen av huruvida den enskilde är att anses som skyddsbehövande i bestämmelsens mening så fastslår Migrationsverket i besluten att det skall föreligga ett orsakssamband mellan de svåra motsättningar som råder i hemlandet och de övergrepp den enskilde riskerar att utsättas för. Den bedömning som görs skall vara individuell och hänsyn skall tas till riskerna i det enskilda fallet. Bedömningen skall fastställa huruvida det i det enskilda fallet föreligger en risk för övergrepp med anledning av de rådande motsättningarna. Själva förekomsten av ett allmänt krigsförhållande i landet är inte tillräckligt för att ett orsakssamband skall anses föreligga mellan motsättningarna i landet och den enskildes personliga risk för övergrepp. Särskilt intressant på denna punkt är den bedömning som gjorts i de två fall som rör asylsökande från Bagdad. Detta med anledning av att Migrationsverket i det ena ärendet avslagit sökandens ansökan och beslutat om utvisning och i det andra givit bifall på ansökan och beslutat om permanent uppehållstillstånd. Vad som skiljer dessa två ärenden är att den enskilde i det bifallna ärendet angett individuella skäl för sin ansökan om permanent uppehållstillstånd när den enskilde i det avslagna ärendet angett

enbart de allmänt rådande förhållandena i Bagdad som skäl för sin ansökan. I det tredje ärendet gör Migrationsverket den bedömningen att säkerhetsläget i Nasiriyah inte är av sådant slag att där skall anses råda svåra motsättningar.¹⁵⁰

10.2 Migrationsverkets beslut att avslå ansökan om uppehållstillstånd för asylsökande från Bagdad

10.2.1 Bakomliggande omständigheter

I ifrågavarande beslut avslog Migrationsverket sökandens ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd samt beslutade om utvisning av vederbörande till Irak med stöd av 8 kap 7 § utlänningslagen.

Sökanden hade kommit till Sverige den 18 februari 2007 och är arab och shiamuslim från Bagdad. Till grund för sin ansökan hade han angett den rådande situationen i Bagdad samt att de rådande motsättningarna i staden medfört en risk för honom att dödas på stadens gator. Sökanden åberopade att han enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen skulle beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt med anledning av svåra motsättningar samt i andra hand med anledning av verkställighetshinder enligt 5 kap. 6 § samma lag.

Sökanden uppgav att han hela sitt liv varit bosatt i ett bostadsområde i centrala Bagdad där det bor såväl sunni- som shiamuslimer samt att det inte råder några motsättningar bland de boende i området. Attacker hade dock inträffat mot amerikaner som passerat området och dessa attacker hade enligt sökanden upptrappats. Han uppgav vidare att han i Bagdad arbetade som cigarettförsäljare med ett litet bord på trottoaren. Området där han arbetade var utsatt för attentat och under 2006 hamnade sökanden mitt i en uppgörelse mellan sunnimuslimer och shiamuslimer under vilken flertalet personer skadades eller dödades. Den 3:e februari 2007 befann sig sökanden i området Al Sadria/Sadr City vid tidpunkten för en av de större explosioner som drabbat Bagdad. Vid detta tillfälle exploderade en lastbil med sprängmedel och sökanden uppgav att kroppsdelar hamnade i närheten av honom. Vidare menade sökanden att trots att han ej personligen utsatts för attentat löper en betydande risk att bli dödad på Bagdads gator. Han menade att dödandet sker urskillningslöst.

¹⁵⁰ www.migrationsverket.se 2007-08-02. ”Kommentar med anledning av vägledande beslut rörande asylsökande från Irak”.

Migrationsverket inledde med att konstatera att inget antydde att sökanden inte är den han uppgav sig vara och att bedömningen fortsättningsvis skulle ske utifrån den förutsättning att sökanden kom från Bagdad.¹⁵¹

10.2.2 Uppmärksammat om rådande förhållanden i Bagdad

Utöver ovan berörda rapport sammanställd efter Migrationsverkets resa till Jordanien kommunicerade verket ytterligare rapporter och landinformation med sökanden bland vilka exempelvis en rapport sammanställda av Utrikesdepartementet märks.¹⁵² Utöver vad som tidigare i denna framställning sammanfattats utifrån Migrationsverkets rapport bör följande uppmärksammas.

Med sina 6-7 miljoner invånare så är Bagdad en av de största städerna i Mellanöstern. Staden har varit en av de mer oroliga och våldsamma områdena i Irak sedan 2003. Kriminalitetens omfattning i staden märks särskilt av att den bedöms skörda lika många offer som det sekteristiska våldet. Trots svårigheter med att få fram exakta siffror bedöms över 35 000 civila ha dödats i staden sedan Saddams fall. Dödstalen bedöms ha sjunkit markant under de inledande månaderna av 2007 efter att den irakiska regeringen inlett ”Bagdad Security Plan” i februari 2007 med stöd av koalitionsstyrkorna. Säkerhetsoperationen innebar att de amerikanska styrkorna som tidigare hållit sig defensiva på sina baser för att hålla nere förlusterna ändrade strategi enligt principen ”Clear-Hold-Build”. Den nya strategin innebär att gatorna i Bagdad patrulleras av amerikanska och irakiska trupper och är ett försök att rensa bort terrorister från stadsdelarna och bygga upp infrastrukturen. Resultatet av operationen har varit en nedgång av det sekteristiska våldet men samtidigt en ökning av terroristvåldet. Sammantaget kan konstateras att situationen i Bagdad den senaste tiden försämrats. Det handlar dock inte om någon dramatisk förändring då situationen i vissa områden förbättrats. Det bör i sammanhanget uppmärksammas att operationen är den tredje som iscensatts och att de två föregående inte påvisat några positiva långsiktiga effekter. Väl uträknade terroristattacker sker ofta mot den shiamuslimska civilbefolkningen, koalitionsstyrkorna och företrädare för den nya statsmakten. Dessa attacker utförs av såväl Saddam-trogna, extrema sunnigrupper som al-Qaeda-celler och utländska jihadis. Attacker sker dagligen men det är

¹⁵¹ Migrationsverkets beslut 2007-07-05, bilaga 1, s. 1f.

¹⁵² För uppräknings- och Lifosnummer till kommunicerade rapporter samt övriga källor se närmare Migrationsverkets beslut 2007-07-05, bilaga 1 under ”Bedömning av läget i Bagdad”, s. 3.

endast de större bombdåden som når medias bevakning. Mindre överfall i form av granatattacker, bilbomber och snabba eldöverfall utförs även av shia-muslimska miliser med flertalet avknoppade extrema grupper. Bilden av våldets härstamning i Bagdad är minst sagt komplex. Civilbefolkningen är ofta mål i attackerna och attacker görs mot exempelvis marknader, restauranger, universitet, bensinmackar och bröllopsprocessioner. Syftet med dessa attacker tycks vara att sätta skräck i civilbefolkningen och en destabilisering av den irakiska regimen. Som ovan berörs,¹⁵³ varierar riskerna för enskilda individer utifrån olika förutsättningar.¹⁵⁴

10.2.3 Migrationsverkets bedömning

Migrationsverket konstaterade att frågan rörde huruvida sökanden var att anses som skyddsbehövande i övrigt i enlighet med utlänningslagen 4 kap. 2 § första stycket 2. Migrationsverket hänvisade i sammanhanget till Migrationsöverdomstolen dom den 26 februari 2007¹⁵⁵ där denna fastställt att situationen i Irak inte är att jämföras med en väpnad konflikt i den mening som bestämmelsen ger uttryck för samt att samma domstol inte ansett det nödvändig att ändra sin mening i frågan i dom den 23 maj 2007¹⁵⁶.

Gällande skyddsbehov på grund av andra svåra motsättningar gäller såsom tidigare konstaterats att ett orsakssamband skall föreligga mellan de rådande motsättningarna i landet och de övergrepp som den enskilde riskerar att utsättas för.¹⁵⁷ Migrationsverket konstaterade även att begreppet välgrundad fruktan i enlighet med flyktingbestämmelsen förutsätter en framåtblickande och individuell riskbedömning med utgångspunkt i objektiva faktorer där risken för förföljelse vid ett återsändande till hemlandet får en central roll och där ett särskilt indicium för risk för förföljelse vid ett återsändande är att den enskilde tidigare varit drabbad under den regim eller övriga förhållanden som fortfarande är rådande i landet.¹⁵⁸ I sammanhanget svåra motsättningar uppmärksammade även Migrationsverket Utlänningsnämndens avgörande från 1997.¹⁵⁹ Vad som bedömdes särskilt intressant var att

¹⁵³ Se ovan under 8.1. *Migrationsverkets bedömning av rådande förhållanden i Irak.*

¹⁵⁴ Ibid, not 151, s. 3f.

¹⁵⁵ Se ovan behandlade UM 23-06 under 9.1 *Mål nummer UM 23-06, dom den 26 februari 2007.*

¹⁵⁶ Se ovan behandlade UM 1140-06 under 9.2 *Mål nummer UM 1140-06, dom den 23 maj 2007.*

¹⁵⁷ Se ovan under 2.2.2.3 *Svåra motsättningar.*

¹⁵⁸ Se ovan under 2.2.1.1 *Välgrundad fruktan.*

¹⁵⁹ Gällande detta avgörande se närmare ovan under 2.2.2.1 *Skyddsbehövande i övrigt med anledning av väpnad konflikt eller välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp.*

UN i ifrågavarande fall gjort en individuell bedömning av de sökande. Vikten av en individuell bedömning hade även betonats av Migrationsöverdomstolen i domen från den 26 februari 2007. Som vi ovan sett framhölls i domen att det får anses ligga i sakens natur att en individuell prövning skall ske utifrån de skäl som den enskilde åberopar till stöd för sitt yrkande om behov av internationellt skydd samt att detsamma får anses vara fallet med frågan gällande huruvida den enskilde ska anses ha en reell möjlighet att återvända till det land till vilket verkställighet skall ske.¹⁶⁰

Med grund i nämnda avgörande från Migrationsöverdomstolen så gjorde Migrationsverket den tolkningen att en individuell avvägning skall komma till stånd i varje enskilt fall. Denna skall syfta till att fastställa huruvida orsakssambandet gällande bestämmelsen om svåra motsättningar är uppfyllt på så sätt att sökanden personligen riskerar övergrepp med anledning av de svåra motsättningarna. Utifrån Migrationsöverdomstolens avgörande gjorde Migrationsverket den bedömning att det för att så skall anses vara fallet krävs åtminstone en särskild omständighet som påvisar denna risk för personliga övergrepp. Orsakssambandet kan därmed ej anses klarlagt endast utifrån den allmänna situationen i landet eller hemstaden med därpå följande allmänna riskförhållanden.¹⁶¹

Migrationsverket ansåg att det i målet fick anses klarlagt att situationen i stora delar av Bagdad är av sådan art att den innefattas av bestämmelsen i utlänningslagen 4 kap. 2 § första stycket 2 om svåra motsättningar. Vidare ansåg verket att graden av oroligheter i staden manar till försiktighet i bedömningen och att kraven om orsakssamband vid den individuella bedömningen av den anledningen skall sättas något lägre. Trots variationer i graden av risk för civila i Bagdad ansåg verket det bevisat att det är förenligt med stora risker att uppehålla sig i staden. Migrationsverket ansåg dock att utgångspunkten alltjämt skulle vara en individuell bedömning som i sin tur skulle påvisa en föreliggande personlig risk för sökanden att utsättas för övergrepp med anledning av de rådande motsättningarna. I denna del konstaterades att sökanden ej personligen varit utsatt för våld eller hot om våld i Bagdad. Ej heller förelåg några uppgifter om att sökanden tillhörde någon grupp som skulle vara särskilt utsatt för det pågående våldet. Han bodde även i ett område där säkerhetsläget varit bra. Migrationsverket var av den uppfattningen att sökanden inte löpte mindre eller större risk än någon annan i hans situation. Sökanden hade enligt verket inte kunnat visat på någon särskild

¹⁶⁰ Se ovan under 9.1.3.3 *Migrationsöverdomstolen*.

¹⁶¹ Ibid, not 151, s. 5f.

omständighet som gjorde det troligt att han personligen skulle komma att utsättas för allvarliga övergrepp vid ett återvändande. Sammanfattningsvis ansåg Migrationsverket att kravet på orsakssamband inte var uppfyllt och att sökanden därmed inte var att anses som skyddsbehövande i övrigt enligt punkten 2. Med hänvisning till Migrationsöverdomstolens dom den 23 maj 2007 ansåg Migrationsverket att förhållandena i Bagdad inte är av sådan art att de i sig utgör grund för att bevilja uppehållstillstånd.¹⁶²

Sökanden hade i andra hand yrkat verkställighetshinder.¹⁶³ Migrationsverket konstaterade i denna del att det tidigare beviljats uppehållstillstånd enligt denna paragraf för personer från södra och centrala Irak som saknat skyddsbehov. Detta med anledning av att det generellt sett inte är möjligt att tvångsmässigt verkställa avvisningsbeslut till dessa delar av Irak vilket i sin tur medför att sökanden under den tid då verkställighetshindret består kan komma att få en särskild anknytning till Sverige. Migrationsverket uppmärksammade dock i sammanhanget Migrationsöverdomstolens dom från den 3 april 2007 där domstolen uttalat att lagtextens restriktiva utformning i princip omöjliggör för vuxna utan medsökande barn att beviljas uppehållstillstånd på grund av lång vistelsetid i Sverige. Sammantaget ansåg Migrationsverket att sökanden ej heller kunde beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen om verkställighetshinder.¹⁶⁴

10.2.4 Migrationsverkets yttrande med anledning av sökandens överklagande till Migrationsdomstolen, Länsrätten i Stockholm

Migrationsverket har nyligen avgett ett yttrande med anledning av sökandens överklagande i målet. Delar av innehållet i detta yttrande skall närmare beröras i det följande. Frågan i sak kommer ej närmare att beröras då denna med anledning av att domstolen inte avgett dom inte är intressant i bevishänseendet.

10.2.4.1 Individuell prövning

¹⁶² Ibid, s. 7.

¹⁶³ Gällande verkställighetshinder se ovan under 4.2 *Verkställighetshinder*.

¹⁶⁴ Ibid, not 151, s. 7.

Utöver vad som kan utläsas ur Migrationsverkets rapport¹⁶⁵ framhåller Migrationsverket i sitt yttrande att behovet av skydd och hjälp för personer från Bagdad varierar samt att riskerna varierar utifrån personliga omständigheter men att en allmän risk att drabbas av våldet finns oavsett vem man är. Verket hänvisar även till att tjänstemän för bland annat FN och företrädare för IOM bor och verkar i Bagdad vilket verket anser pekar på att det trots den besvärliga situationen i Bagdad trots allt är möjligt att leva och verka där. Migrationsverket anser med anledning av det nyss anförda att risknivån i Bagdad inte når upp till den nivå att alla människor från Bagdad generellt kan anses skyddsbehövande i utlänningslagens mening. Ett värnande om asylrätten framhålls av Migrationsverket som en omständighet för en individuell bedömning i varje enskilt fall av de åberopade skälen. Den enskildes risknivå ska härigenom avgöra den enskildes skyddsbehov. Verket hänvisar, genom ett bifogat yttrande gällande beslutspraxis i andra europeiska stater, till att de flesta europeiska stater genomför sådana liknande individuella prövningar av asylskäl. Gällande stödet för den individuella prövning i sakens natur hänvisas även till Migrationsöverdomstolens dom från den 26 februari 2007¹⁶⁶. Enligt verkets uppfattning skulle en prövning grundad på huruvida sökanden kommer från visst område eller viss stad leda till ett avvikande från den individuella prövningen enligt gällande rätt.

10.2.4.2 Inre väpnad konflikt

Migrationsverkets hänvisar inledningsvis i denna del till Migrationsöverdomstolens, ovan redovisade, avgöranden i frågan.¹⁶⁷ Verket framhåller vidare att det efter de vägledande besluten den 5 juli från olika håll hävdats att det enligt den folkrättsliga definitionen pågår ett inbördeskrig i Irak eller i vart fall i Bagdad. Som skäl för detta har framhållits intensiteten i de pågående våldsamheterna, de höga dödstaten samt den omständighet att irakiska och amerikanska styrkor uppträder fullt stridsutrustade. I sammanhanget uppmärksammar Migrationsverket den dualistiska princip som tillämpas i Sverige vilken innebär att det krävs särskilda svenska lagbestämmelser beslutade av Sveriges riksdag för en tillämpning av folkrättsliga bestämmelser och rekommendationer som gällande svensk rätt. Vidare hänvisas till att bestämmelsen utformning var en kodifiering av fast och klar praxis beträffande innebörden av väpnad konflikt samt att denna i sin tur bygger på den folkrättsliga

¹⁶⁵ Ibid, not 153.

¹⁶⁶ Se ovan under 9.1 *Mål nummer UM 23-06, dom den 26 februari 2007.*

¹⁶⁷ Ibid.

definitionen. I sammanhanget uppmärksammas regeringsbeslutet från den 19 februari 2004. Denna folkrättsliga definition hänvisad till av Migrationsöverdomstolen och utgången från av regeringen menar verket följer i huvudsak Genèvekonventionen¹⁶⁸. I enlighet härmed skall enligt Migrationsverket en inre väpnad konflikt anses föreligga ”... när strider äger rum mellan statens stridskrafter och upproriska väpnade styrkor eller andra organiserade grupper som under ansvarigt kommando utövar sådan kontroll över en del av statens territorium att de kan utföra sammanhängande och samordnade militära operationer”¹⁶⁹. Utifrån detta anför Migrationsverket att situationen i Irak och Bagdad ej är sådan att kriterierna enligt denna definition kan anses uppfyllda. Detta med anledning av att de i Bagdad opererande terroristgrupperna inte har någon territoriell kontroll. Deras agerande går ut på att flytta runt då deras enstaka nästen slås ut av irakiska armén och amerikanska trupper, några sammanhängande militära operationer utförs dock inte. Främst agerar de genom olika terrorattentat såsom självmordsbombningar. Migrationsverket menar vidare att några regelrätta strider inte förekommer mellan existerande miliser eller mellan milis och irakiska statsmakten. Dessa kan inte anses ligga i krig med varandra trots att skärmytslingar och incidenter inträffar. Sammantaget och med hänvisning till Migrationsöverdomstolen uttalande om att konflikten för att definieras som väpnad konflikt skall ha sådan intensitet att det framstår som otänkbart att sända sökanden till området samt att inre flyktalternativ skall saknas så menar verket att någon väpnad konflikt inte kan anses föreligga i Bagdad då det inte framstår som otänkbart att återsända en asylsökande dit.

Att det får anses råda svåra motsättningar i Bagdad fastslås vidare av Migrationsverket som i sammanhanget uppmärksammar kravet på orsakssamband mellan föreliggande oroligheter och individuella risker för enskilda.

Vidare konstaterar Migrationsverket att det fortfarande är fullt möjligt att med flyg ta sig till Bagdad. Gällande möjligheten till internflykt framhålls att det av IOM:s rapportering framgår att 10 provinser i Irak tillämpas begränsningar för internflyktingar med att i vart fall Missan i södra Irak i dagsläget inte tillämpar någon sådan begränsning. Gällande detta område framhålls att Missan är shiadominerat samt att förhållandena är betydligt bättre än i Bagdad.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflict, Protocol II, 8 June 1977.

¹⁶⁹ Migrationsverkets yttrande 2007-08-17 med anledning av överklagat beslut om uppehållstillstånd m.m. Länsrättens mål UM 6696-07, Avd 10, s. 5.

¹⁷⁰ Ibid, s. 3f.

10.3 Migrationsverkets beslut att bevilja ansökan om uppehållstillstånd för asylsökande från Bagdad

10.3.1 Bakomliggande omständigheter

I ifrågavarande fall beviljade Migrationsverket sökandens ansökan om uppehållstillstånd med stöd av 4 kap. 2 § första stycket 2 i UtlL och beslutade att tillståndet skulle vara permanent.

Sökanden uppgav att han är kristen och kommer från Bagdad. Han gjorde gällande att det förelåg ett individuellt skyddsbehov då han vid ett återvändande riskerade förföljelse med anledning av att han tidigare varit medlem i Baath-partiet¹⁷¹. Sökanden lämnade in en rad bevisning till stöd för sin identitet såsom irakiskt hemlandspass, medborgarskapsbevis och identitetskort samt även bevisning i form av äktenskapsbevis, dopbevis, kopia av ID-kort från Baathpartiet och slutligen polisanmälningar han uppgav sig ha gjort och hotbrev han uppgav sig ha fått. Sökanden hade själv valt att lämna partiet och påstod sig ha blivit förföljd med anledning av det tidigare medlemskapet. Han uppgav att såväl militanta grupper som gamla partimedlemmar utsatt honom för hot. Sökanden uppgav vidare att han varit utsatt för en rad rån och inbrott samt att fyra av hans tidigare partikamrater och deras familjer blivit mördade. Sökanden anförde att han och hans familj de två senaste åren vid upprepade tillfällen tvingats flytta med anledning av hotelser samt att hoten och trakasserierna intensifierat till en sådan nivå att det slutligen blivit ohållbart för sökanden och hans familj att stanna i Irak. Sökanden uppgav sig inte ha någon möjlighet till skydd från myndigheterna i Irak.¹⁷²

10.3.2 Migrationsverkets bedömning

Sökanden ansågs av Migrationsverket att med bevisning ha gjort sin identitet sannolik. Gällande Migrationsverkets bedömning av situationen i Bagdad hänvisas till vad som ovan anförts.¹⁷³ Tilläggas bör dock att före detta Baath-funktionärer identifierats som en utsatt grupp.

Migrationsverket ansåg att sökanden inte kunde definieras som flykting enligt 4 kap. 1 § eller skyddsbehövande enligt 2 § då de hot han utsatts för inte var av sådan art eller omfattning att

¹⁷¹ Baathpartiet hade makten i Irak fram till att Saddam Hussein störtades 2003 av den USA-ledda invasionen, egen anmärkning.

¹⁷² Migrationsverkets beslut 2007-07-05, bilaga 2, s. 2.

¹⁷³ Se ovan under 10.2.2. *Uppmärksamhet om rådande förhållanden i Bagdad.*

de kunde anses utgöra förföljelse i lagens mening eller sådan behandling eller bestraffning som avses i 2 § första stycket 1. Sökanden hade inte heller enligt Migrationsverket gjort sannolikt att han vid ett återvändande riskerade sådan förföljelse, behandling eller bestraffning att han enligt lagens bestämmelser var att betrakta som flykting eller skyddsbehövande i övrigt. Med hänvisning till Migrationsöverdomstolens domar från 26:e februari¹⁷⁴ respektive 23 maj¹⁷⁵ där domstolen fastslog att någon väpnad konflikt enligt utlänningslagens mening inte kunde anses föreligga i Irak så fastslog verket att sökanden inte var att anses som skyddsbehövande i övrigt med anledning av väpnad konflikt.

Migrationsverket fortskred med att redogöra för kravet på orsakssamband gällande svåra motsättningarna och de övergrepp sökanden riskerar utsättas. Verket definierade även begreppet svåra motsättningar. Med hänvisning till redogjorda uppgifter kring den rådande situationen i Bagdad fastslog Migrationsverket att det i stora delar av Bagdad får anses råda svåra motsättningar. Med detta i beaktande samt med grund i de faktum att före detta medlemmar av Baath-partiet är en särskilt utsatt grupp, att det genom sökandens egna uppgifter fick anses utrett att han hotats till livet och vid ett återvändande riskerade utsättas för ytterligare trakasserier samt att internt flyktalternativ saknades så gjorde Migrationsverket den bedömning att sökanden fick anses känna välgrundad fruktan att med anledning av de i Irak rådande svåra motsättningarna utsättas för allvarliga övergrepp. Sökanden ansågs därmed vara i behov av skydd i Sverige.¹⁷⁶

10.4 Reflektioner angående Migrationsverkets två beslut rörande sökanden från Bagdad

Migrationsverket har i sammanhanget fattat två beslut gällande två olika asylsökanden, båda från Bagdad men med från varandra avvikande resultat. I båda besluten konstateras, helt i linje med Migrationsöverdomstolens avgöranden, att det i Bagdad inte kan anses föreligga en väpnad konflikt i enlighet med den svenska utlänningslagstiftningen. Avgörandena fattas istället utifrån utlänningslagens bestämmelse om svåra motsättningar enligt vilken det föreligger ett krav på orsakssamband och det är med anledning härav som Migrationsverket når två helt skilda avgöranden. Detta på grund av att frågan därmed blir beroende av de individuella skäl sökanden framfört som grund för sin ansökan. Sökanden i det första

¹⁷⁴ Ibid, not 155.

¹⁷⁵ Ibid, not 156.

¹⁷⁶ Ibid, not 172, s. 2f.

avgörandet hade endast baserat sin ansökan på de allmänt rådande förhållandena i Bagdad och inte angett några individuella skäl. Kravet på orsakssamband blev därmed inte uppfyllt och Migrationsverket fattade ett i min mening ett helt riktigt beslut om att avslå sökandens ansökan. Verkets bedömning i det andra fallet var även det enligt min mening i enlighet med utlänningsrättsliga bestämmelser. Sökanden hade i ifrågavarande fall anfört individuella omständigheter som grund för sin ansökan samt lagt fram erforderlig bevisning till stöd för dessa. Jag tycker att sökandens bevisning i sammanhanget väl måste anses nå upp till de krav som finns uppställda gällande bevisning. Som tidigare konstaterats är utlänningsrättsliga frågor ett område där beviskraven är ställda något lägre med anledning av svårigheter för enskilda att skaffa fram tillräcklig bevisning. Med anledning härav anser jag att sökanden i fallet med sin bevisning utan tvekan måste anses ha nått upp till beviskravet och därmed får anses ha styrkt sina individuella skäl.

När det gäller sökandens överklagan i avgörande nummer skall konstateras att UNHCR i sina riktlinjer flertalet gånger utgått från att en väpnad föreligger i vart fall i delar av Irak.¹⁷⁷ Jag tycker att det i sammanhanget är viktiga att uppmärksamma att detta är just riktlinjer och att det centrala vid bedömningen är den definition av begreppet väpnad konflikt som finns i UtIL. Med grund i vad som tidigare anförts i denna framställning gällande situationen i Irak så vill jag hålla med Migrationsverket och då även Migrationsöverdomstolarna i deras bedömning om att en väpnad konflikt inte kan anses föreligga. Att situationen i Irak och framförallt Bagdad är kaotisk råder inga som helst tvivel om men samtidigt så är denna situation ett resultat av de stora antal olika aktörer som deltar och agerar i oroligheterna. Definitionen av begreppet väpnad konflikt ställer i dagsläget upp krav gällande bland annat territoriell kontroll. Utifrån i denna framställning redovisade fakta kring situationen i Irak så kan jag konstatera att någon sådan kontroll inte innehavs av någon enskild aktör. Att börja avvika från i asylrätten fastslagna principer och definitioner utifrån olika rådande förhållanden i världen skulle i slutändan få förödande konsekvenser för ett system som är uppbyggt kring och grundat på sina principer och begrepp.

Som vi kommer att se nedan grundade Migrationsverket sin tredje bedömning på att läget i aktuella delar av södra Irak, likt situationen i Bagdad, inte kunde anses nå upp till definitionen av väpnad konflikt men verket ansåg även att situationen inte heller kunde översättas till

¹⁷⁷ Se ovan under 8.2 *UNHCR's Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Iraqi Asylumseekers*.

definitionen av svåra motsättningar. Några individuella prövningar i förhållande till begreppet svåra motsättningar aktualiserades då inte i ärendet.

10.5 Migrationsverkets beslut att inte bevilja ny prövning enligt UtL 12:9 och inte avbryta verkställighet av avvisningsbeslut för medborgare från Nasiriyah

10.5.1 Bakomliggande omständigheter

Sökanden från Nasiriyah i södra Irak avvisades från Sverige till Irak 16 mars 2005. Överklagandet till Utlänningsnämnden gällande detta beslut avslogs. Sökanden beviljades dock tidsbegränsat uppehålls- och arbetstillstånd av Migrationsverket för tiden 2006-08-25-2007-02-25. Utvisningsbeslutet upphävdes dock ej i samband med detta. Av det tillfälliga beslutet framgår att situationen i Irak vid tidpunkten för beslutet var sådan att avvisningsbeslut med tvång ej verkställdes. Sökandens uppehållstillstånd tidsbegränsades med anledning av att han var misstänkt för brott.

Sökanden lämnade in en ny ansökan om uppehållstillstånd i januari 2007 med samma anförda grund som tidigare, det vill säga att han vid ett återvändande riskerade blodshämnd.¹⁷⁸

10.5.2 Migrationsverkets bedömning

Med anledning av gällande avvisningsbeslut konstaterade Migrationsverket att den aktuella ansökan skall prövas enligt bestämmelserna om verkställighetshinder enligt 12 kap. 18-19 §§ UtL.

Migrationsverket anförde inledningsvis att säkerhetsläget i Irak varierar mellan olika områden. Situationen i Bagdad bedöms som mycket allvarlig och den kurdiska regionen i norra Irak som stabil i jämförelse med Bagdad, Kirkuk och Mosul. Vidare uppmärksammade verket att områdena i de sydligaste delarna av Irak är betydligt stabilare samt att Dhi-Qar-provinsen som staden Nasiriyah ligger i kan beskrivas som ett lugnt område dit interna flyktingar söker sig.

¹⁷⁸ Migrationsverkets beslut 2007-07-05, bilaga 3, s. 2.

Med hänvisning till Migrationsverkets dom från 26 februari 2007¹⁷⁹ fastslog Migrationsverket att en individuell prövning skall ske gällande möjligheten att återvända till det land eller den del av landet dit verkställighet skall ske samt att den som får ett beslut om avvisning eller utvisning förväntas återvända på eget initiativ.

Migrationsverket gjorde den bedömning att det i fallet ej framkommit några nya omständigheter som utgjorde grund för politiskt verkställighetshinder. Med hänvisning till den ovan nämnda domen konstaterades att det inte kunde anses råda en väpnad konflikt i enlighet med 4 kap. 2 § första stycket 2 UtlL. Vidare ansåg verket att det i den del sökanden härstammade ifrån inte kunde anses föreligga andra svåra motsättningar enligt samma lagrum. Vidare konstaterades att återresa till området var möjlig. Sammantaget ansåg Migrationsverket att förutsättningar för att bevilja uppehållstillstånd enligt 12 kap 8 § UtlL saknades samt att sökanden inte åberopat någon ny omständighet som kunde anses utgöra verkställighetshinder och att någon ny prövning enligt 12 kap. 19 § av den anledningen inte skulle beviljas.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Ibid, not 153.

¹⁸⁰ Ibid, not 178

11. Avslutande kommentarer

Effektivitet och rättssäkerhet uppmärksammades inför inrättandet av den nya processordningen som två begrepp av central betydelse. Två begrepp som kan tyckas vara varandras motpoler och dra åt varsitt håll men som särskilt inom asylrätten även kan verka tillsammans mot uppfyllande av samma mål. Som uppmärksammades i det inledande kapitlet så fanns inför inrättandet av den nya processordningen en förhoppning om att en effektivare beslutsordning skulle leda till en ökad rättssäkerhet och tilltro till systemet. Idag, ett och ett halvt år senare är det fortfarande för tidigt för att kunna dra några större slutsatser kring begreppens samverkan. Detta särskilt med anledning av en start i uppförsbacke då Migrationsdomstolen från Utlänningsnämnden övertog 3 000 mål varav många fick skickas till Migrationsverket för yttranden.¹⁸¹ Vi har även tidigare i denna framställning uppmärksammat att strävan mot ökad effektivitet varit central genom i princip hela asylrättens existens. I sammanhanget har de grundläggande begreppen ”uppenbart ogrundade ansökningar” samt ”säkra ursprungsländer” uppmärksammats. Inom svensk asylrätt har effektivitet mött rättssäkerhet genom ett användande av begreppen medelst en tillämpning av ”omedelbar verkställighet”. Härigenom får begreppen sin verkan i svensk asylrätt först efter den grundlig genomgång av ärendet och inte såsom i många andra länder utan att denna genomgång ens aktualiseras. Gällande tilltron till det nya systemet så är även den svår att i dagsläget utvärdera. Som förväntat har den nya processordningen granskats i media och de problem som har uppstått, såsom väntat med ett helt nytt system, har basunerats ut och kritiserats. Den senaste tiden har kritiken främst gällt Migrationsverkets vägledande beslut med bakomliggande avgöranden från Migrationsöverdomstolen och ett fastställandet om att det i Irak inte kan anses föreligga en väpnad konflikt. Att ett sådant konstaterande upprör gemene man är lätt att förstå. Vad som dock skall uppmärksammats i sammanhanget är att asylrätten är grundad på fastslagna principer som upprätthåller systemets hela existens och att det är med dessa i beaktande som ett rättvisande angrepp av frågorna kring bevisning, länderkunskapen och parternas jämställdhet måste ske.

Gällande de inledningsvis uppställda frågeställningarna skall konstateras att den enskilde både kan och bör vara relativt jämställd med Migrationsverket under domstolsprocessen i migrationsdomstolarna. Genom användandet av förhållandevis lågt ställda beviskrav och

¹⁸¹ Sjöden, Ett trevande år med problem, Göteborgs-Posten söndag 1 april 2007, s. 65.

principer såsom tvivelmålets fördel underlättas realiserandet av denna jämställdhet. Ett grundläggande behov av jämställdhet mellan parterna måste anses föreligga trots att denna jämställdhet med anledning av praktiska olikheter inte alltid är fullt uppnåbar. Jag tror dock inte att denna avsaknad av hundra procentig jämställdhet är till någons fördel. Migrationsverket är som konstaterat inte den enskildes renodlade motpart utan arbetar mot en så korrekt tillämpning som möjligt av de utlänningsrättsliga bestämmelserna vilket i sin tur enligt min mening får anses påverka rättssäkerheten i en positiv riktning. Gällande bedömningen av huruvida en rådande jämställdhet i processen kan översättas till en i realiteten rådande jämställdhet bör uppmärksammas ett problem som uppdragats gällande bristande kunskap hos de sökandes biträden och att bland annat Amnesty efterlyst någon form av kunskapsprov.¹⁸² Trots att migrationsdomstolarnas självständiga utredningsplikt i viss mån kan påverka en sådan bristande jämställdhet i rätt riktning så är denna plikt definitivt inte ett bra komplement till ett biträde som brister i sina åtaganden. Det är trots allt parterna som skall sörja för erforderlig bevisning och migrationsdomstolarnas plikt träder in först för den del att denna bevisning innehåller oklarheter.

Gällande Migrationsverkets vägledande beslut med bakomliggande avgöranden från Migrationsöverdomstolen har uppmärksammats hur såväl besluten som domarna följer de inom asylrätten fastslagna principer och metoder för ett fastställande om rätt till uppehållstillstånd. Vi har redan konstaterat hur utlänningsrätten är beroende av sina principer och begrepp samt hur ett frångående från dessa skulle radera systemets uppbyggnad. Ovan har uppmärksammats hur den rådande konflikten i Irak brister i förhållande till den fastslagna principen om väpnad konflikt och hur ett aktualiserande av svåra motsättningar leder till en individuell prövning med krav på orsakssamband. Enligt min mening helt i linje med för lagen bakomliggande förarbeten. Vad som i sammanhanget bör uppmärksammas är att Migrationsdomstolen i dom den 18 oktober gick på samma linje som Migrationsverket gällande den man från Bagdad som i avsaknad av individuella skäl fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd.

¹⁸² Ibid.

12. Källor

Litteratur

- Noll, G *Negotiating Asylum: The EC acquis, extraterritorial protection and the common market of deflection*, Martinus Nijhoff, Haag, 2000
- Strömberg, H & Lundell, B *Speciell förvaltningsrätt*, Liber, Slovenien, 2006
- Strömberg, H & Lundell, B *Allmän förvaltningsrätt*, Liber, Malmö, 2006
- Wikrén, G & Sandesjö, H *Utlänningslagen med kommentar*, Norstedts Juridik, Stockholm, 2006

Artiklar

- Sjödén, K *Ett trevande år med problem*, Göteborgs-Posten söndag 1 april 2007

Offentliga tryck

SOU 1999:16 - Ökad rättssäkerhet i asylärenden.

Prop. 2004/05:170 - Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.

Internationellrättsliga tryck

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) - UNHCR:s Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of Iraqi Asylumseekers, Genève, 2007

Rättsfall

Migrationsöverdomstolen

Migrationsöverdomstolens dom i mål nummer UM 23-06

Referat av Migrationsöverdomstolens avgörande i mål nummer UM 122-06

Migrationsöverdomstolens dom i mål nummer UM 837-06

Migrationsöverdomstolens dom i mål nummer UM 1140-06

Migrationsdomstolen

Dom från Migrationsdomstolen i Malmö 2006-05-12 i Migrationsöverdomstolens dom i UM 23-06

Dom från Migrationsdomstolen i Stockholm 2006-11-21 Migrationsöverdomstolens dom i mål nummer UM 1140-06

Beslut

Regeringen

Vägledande beslut, reg. 99-04.

Migrationsverket

Vägledande beslut den 5 juli 2007 (Bilaga 1)

Vägledande beslut den 5 juli 2007 (Bilaga 2)

Vägledande beslut den 5 juli 2007 (Bilaga 3)

Migrationsverkets beslut 2006-02-10 under Migrationsöverdomstolens dom i mål nr. 23-06

Migrationsverkets beslut 2006-06-13 under Migrationsöverdomstolens dom i mål nr. UM 1140-06

Utlänningsnämnden

Vägledande avgörande den 20 februari 1997, UN 344-97

Yttranden

Migrationsverkets yttrande 2007-08-17 med anledning av överklagat beslut om uppehållstillstånd m.m. Länsrättens mål UM 6696-07

Internet

Svenska Dagbladet

http://www.svd.se/dynamiskt/inrikes/did_14095496.asp, 2007-09-10

Migrationsverket

www.migrationsverket.se, ”Vad händer nu med irakiska asylansökningar”, 2007-08-02

www.migrationsverket.se, "Rapport om delar av Irak som sammanställts efter att en delegation från Migrationsverket besökt Amman i Jordanien", 2007-08-02

www.migrationsverket.se, "Kommentar med anledning av vägledande beslut rörande asylsökande från Irak", 2007-08-02

<http://www.migrationsverket.se/lifos/dok.do?dtyp=&fritext=Irak&fromDatum=20070317&tomDatum=20070917&sidStorlek=10&sorteringsOrdning=-UDAT,DOKN&mode=&period=1&currDokument=16>, 2007-08-02

<http://www.migrationsverket.se/lifos/dok.do?mode=index&dokn=17164>, 2007-09-13



1 (9)

Beslut
2007-07-05

Beteckning

Ärende om uppehållstillstånd m.m.

Sökande

, medborgare i Irak

Offentligt biträde/ombud: advokaten

Beslut

Migrationsverket beslutar att

- avslå ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd
- utvisa , med stöd av 8 kap. 7 § utlänningslagen (2005:716)
- utvisningen ska ske genom att sänds till Irak, om han inte visar att något annat land kan ta emot honom

Överklagande

Information om hur du kan överklaga hittar du på beslutets sista sida.

BFD12 060315

Migrationsverket
, Rättsenheten

Besöksadress Tegelängsgatan 19 A Postadress SE-601 70 Norrköping
Telefon 011-156000 Telefax 011-156500

E-post migrationsverket@migrationsverket.se Hemsida www.migrationsverket.se Organisationsnr 202100-2163

Ansökan, yrkanden och grunder

reste den 18 februari 2007 in i Sverige och ansökte om uppehållstillstånd och arbetstillstånd. Han är arab och shiamuslim från Bagdad. Han är inte gift och har inte några barn. Som grund för sin ansökan har han åberopat den allmänna situationen i Bagdad och att han löper stora risker att dödas på gatorna i staden till följd av de svåra motsättningar som råder där. Han hävdar att han skall beviljas uppehållstillstånd som skyddsbehövande i övrigt i första hand på grund av svåra motsättningar enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen och i andra hand på grund av verkställighetshinder enligt 5 kap. 6 § utlänningslagen.

Till stöd för sin identitet har han lämnat in bl.a. militärbok, militärkort och folkbokföringsbevis i original.

han har uppgett bl.a. följande. Han har under hela sitt liv varit bosatt i bostadsområdet i centrala Bagdad. Han har två bröder och två systrar. Bröderna bor i samma hus som han själv i Bagdad. I bostadsområdet bor lika många shiamuslimer som sunnimuslimer. Invånarna i området är ändå vänligt sinnade till varandra. Amerikanerna har attackerats när de passerat området men annars har inte några attacker inträffat där. Attackerna mot amerikanerna har dock blivit fler och värre. Han får samtal från Bagdad och dem han talar med berättar att explosioner sker i området, vilket beror på att amerikanerna finns på platsen. Han arbetade som cigarettförsäljare och hade ett bord som han ställde upp på trottoaren. I de områden där han arbetade förekom attentat. Vid ett tillfälle i september 2006 befann han sig endast tio meter från en plats där skottlossning utbröt mellan sunnimuslimer och shiamuslimer. Många personer dödades och sårades vid detta tillfälle. Han befann sig i området Al Sadria/Sadr City den 3 februari 2007 när det inträffade en stor bombexplosion där. En lastbil med sprängmedel detonerade. Detta var en av de största explosioner som ägt rum i Bagdad. Kroppsdelar hamnade i närheten av honom. Han angett att, även om han inte personligen har utsatts för attentat, han riskerar att bli dödad på gatorna i Bagdad som en följd av de svåra motsättningarna. Han anser att dödandet sker urskillningslöst.

Skälen för beslutet

Identitet

Migrationsverket finner att han har gjort sin identitet sannolik genom de ingivna handlingarna, varför verket vid den fortsatta prövningen utgår från att han kommer från Bagdad.

Bedömning av läget i Bagdad

Migrationsverket har kommunicerat följande rapporter och landinformation med : Exodus Irak, rapport från Sveriges ambassad i Bagdad p.t. Amman, Utrikesdepartementet den 22 februari 2007 (Lifosnr. 16707), Samlad bild av den irakiska flyktingsituationen, Utrikesdepartementet den 30 januari 2007 (Lifosnr. 16155), Bedömning av den irakiska flyktingsituationen, Utrikesdepartementet den 29 januari 2007 (finns ej i Lifos), Operational guidance note Iraq, Home Office (Storbritannien) den 12 februari 2007 (Lifosnr. 16168), Return Advisory and Position on International Protection Needs of Iraqis outside Iraq, UNHCR den 18 december 2006 (Lifosnr. 15893) samt Iraq years on, Baghdad: mapping the violence (hämtat från BBC NEWS).

En delegation från Migrationsverket har besökt Amman i Jordanien den 25-27 juni 2007 och där träffat företrädare för olika organisationer och ambassader. Syftet med resan var att på plats i närområdet få bredare och djupare kunskap om förhållandena i Irak samt att få särskild information om sådana omständigheter som kan vara av betydelse i irakiska asylärenden. En rapport har upprättats efter resan och även denna har kommunicerats med

Av ovan nämnda rapporter framgår bl.a. följande om förhållandena i Bagdad.

Bagdad är en av Mellanösterns största städer med 6-7 miljoner invånare. Staden har sedan 2003 varit en av de mer oroliga och våldsamma områdena i Irak. Skiljelinjerna är många och komplexa, sunniter mot shiiter, men även allt mer av inbördes strider inom den egna religiösa gruppen. Där förekommer sekteristiskt våld som utövas av olika shia- och sunnimiliser, terroristattentat från bl.a. al-Qaeda-celler samt omfattande kriminalitet. Kriminaliteten anses skörda minst lika många offer som det sekteristiska våldet.

Även om några säkra siffror är svåra att få fram har sannolikt mer än 35 000 civila dödats i Bagdad sedan Saddams fall.¹ Efter att ha kulminerat i mitten av 2006 (med en notering i juli på närmare 1900 döda) sjönk dödstalerna markant de första månaderna 2007.² Huvudorsaken var sannolikt den stora säkerhetsoperation, Bagdad Security Plan, som inleddes av den irakiska regeringen med stöd av koalitionsstyrkorna i februari 2007.

Amerikanernas strategi var tidigare defensiv och de höll sig på sina baser för att hålla de egna förlusterna nere. Genom den nämnda

¹ BBC

² BBC, IBC

säkerhetsoperationen ändrades strategin till ett tillvägagångssätt som sammanfattas med orden "Clear-Hold-Build", vilket innebär att amerikanerna och de irakiska trupperna patrullerar gatorna, försöker rensa olika stadsdelar från terrorister och bygga upp infrastrukturen.

Säkerhetsoperationen har resulterat i att det sekteristiska våldet har gått ned men i stället har terroristvåldet ökat. Situationen har försämrats den senaste tiden. Amerikanerna lyckas inte hålla och säkra de områden som de rensat från terrorister; dessa återkommer eller uppenbarar sig på en annan och kanske närlägen plats. Det är inte fråga om någon dramatisk försämring. I vissa områden har situationen blivit något bättre. I sammanhanget bör framhållas att detta är den tredje operationen som iscensatts, och med facit i hand har de två tidigare inte visat sig ha någon större effekt i ett långt perspektiv.³

Huvudmönstret är att kvarvarande Saddam-trogna, extrema sunnigrupper, al-Qaeda-celler och utländska jihadis utför ofta väl uträknade terrorattacker mot den shiamuslimska civilbefolkningen, koalitionsstyrkorna och företrädare för den nya statsmakten såsom armén, polisen, politiker och tjänstemän. Endast de större bombdåden, oftast utförda av självmordsbombare, når emellertid nyhetsrubrikerna. Då handlar det om tiotals eller hundratals döda och oftast mångdubbelt fler skadade. Men det dagliga, ouppmärksammade våldet fortgår kontinuerligt. Allt ifrån granatattacker och bilbomber, till olika former av fjärrutlösta, improviserade laddningar vid vägkanterna och snabba eldöverfall mot utvalda mål. Många av dessa metoder tillämpas också av de shia-muslimska miliserna, av vilka Moqtada al-Sadr:s s.k. Mahdiarmé och al-Hakims s.k. Badr-brigader är de främsta, men flera avknoppade extrema grupper gör bilden mer komplex. Attentaten och våldsamheterna i Bagdad drabbar ofta civilbefolkningen. Attacker görs mot lätta civila mål såsom marknadsplatser, rekryteringskontor, hotell, restauranger, universitet, bensinmackar och bröllopsprocessioner.⁴ Syftena med attackerna förefaller oftast vara att sätta skräck i civilbefolkningen och destabilisera den irakiska regimen.⁵

När det gäller riskerna för den enskilde individen att utsättas för våld varierar dem beroende på vem man är och var man befinner sig och vad man har för bakgrund. Störst risker löper utlänningar, poliser, högre tjänstemän, politiker och fd. Baath-funktionärer. Särskilda risker kan även finnas för religiösa minoriteter, internflyktingar, affärsmän, vissa yrkesgrupper och tjänstemän i administrationen.

Det är möjligt att ta sig till Bagdad med flyg från Amman. Det går fyra flygningar per dag till Bagdad som är öppna för allmänheten. Flygplatsen i Bagdad är säkrad och hårt bevakad av amerikanerna.

³ UD

⁴ Egen genomgång av samtliga attacker i Bagdad med över 10 dödsoffer

⁵ UD

Bedömning av återopade skäl

har inte anfört att han utsatts för eller riskerar förföljelse på de grunder som anges i flyktingbestämmelsen, 4 kap. 1 § utlänningslagen, eller sådan behandling eller bestraffning som anges i tortyrbestämmelsen, 4 kap. 2 § första stycket 1 utlänningslagen. Fråga är då om han har behov av skydd i övrigt enligt 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. Enligt denna bestämmelse är en skyddsbehövande i övrigt en utlänningslag som behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller som på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp. Skyddsbehövande i övrigt som befinner sig i Sverige har enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen rätt till uppehållstillstånd.

Migrationsöverdomstolen har i en dom den 26 februari 2007 (UM 23-06) uttalat att det i Irak inte råder en sådan väpnad konflikt som avses i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. Domstolen har i en dom den 23 maj 2007 (UM 1140-06) inte funnit skäl ändra den bedömningen.

kan alltså inte anses som skyddsbehövande i övrigt på grund av att det råder en väpnad konflikt i Irak.

När det gäller skyddsbehov på grund av andra svåra motsättningar framgår det av bestämmelsen att det skall finnas ett orsakssamband mellan de övergrepp som utlänningslag riskerar att utsättas för och de svåra motsättningar som finns i hemlandet. I förarbetena till bestämmelsen anges att begreppet välgrundad fruktan skall tolkas på samma sätt som i flyktingbestämmelsen (1 §) och tortyrbestämmelsen (2 § första stycket 1). Bestämmelsen innehåller såväl ett objektiva som ett subjektiva rekvisit (se prop. 2004/05:170 s. 274).

I flyktingbestämmelsen förutsätter begreppet välgrundad fruktan en individuell riskbedömning som är framåtblickande och tar sin utgångspunkt i objektiva faktorer, främst risken för förföljelse vid ett återsändande till hemlandet. Att den sökande redan har utsatts för förföljelse i sitt hemland får avsevärd betydelse som ett indicium på att denne vid ett återvändande riskerar förföljelse, så länge som samma regim eller övriga förhållanden består. Vid bedömningen får också andra omständigheter betydelse, exempelvis sökandens bakgrund och politiska verksamhet, förföljelse av anhöriga, vänner eller politiska meningsfränder samt inte minst de allmänna förhållandena i hemlandet.

Den asylsökandes subjektiva reaktion, dvs. hans eller hennes fruktan, får betydelse vid asylprövningen, bl.a. som en omständighet vid värderingen av förföljelse risken. (se Kommentaren till utlänningslagen, Wikrén, Gerhard och Sandesjö, Håkan, 8:e uppl., s. 127 ff.).

Vid tillämpningen av tortyrbestämmelsen kan ledning sökas i avgöranden från FN:s kommitté mot tortyr som ansvarar för övervakningen av FN-konventionen mot tortyr. Kommittén har i olika beslut lagt fast att artikel 3 i

konventionen förutsätter att det måste finnas en verklig och förutsebar risk för att klaganden personligen skall vara i fara att utsättas för tortyr vid ett återvändande (a personal, real and foreseeable risk). Prövningen syftar till att fastställa om den sökande personligen skulle riskera tortyr och det måste därför finnas särskilda omständigheter som visar detta (se a. kommentar, s. 147 ff.).

Bestämmelsen om svåra motsättningar tillkom genom 2005 års utlänningslag. I förarbetena står det att syftet är att till skyddsbestämmelsen föra över främst fall som enligt 1989 års utlänningslag fallit in under den i praxis utvecklade tillståndsgrunden politisk-humanitära skäl. Någon ändring i sak var inte avsedd (se prop. 2004/05:170 s. 176 ff. och 274). Med politisk-humanitära skäl menas att den allmänna situationen i ett land kan – utan att det är fråga om krig eller inbördeskrig – vara sådan att det ter sig stötande att sända tillbaka någon till landet även om personen inte är att betrakta som flykting eller skyddsbehövande. I förarbetena omnämns ett vägledande avgörande som Utlänningsnämnden (UN) meddelade den 20 februari 1997 (UN 344-97). Ärendet rörde två syskon från Irak som åberopade politiska skäl för att få stanna i Sverige. UN fann att de två irakierna inte kunde anses som skyddsbehövande men att det vore inhumant, mot bakgrund av den rådande situationen i Irak och med hänsyn till vad de åberopat, att tvinga dem tillbaka till hemlandet. UN:s avgörande grundades alltså inte bara på den allmänna situationen i hemlandet utan också på vad de sökande hade åberopat, vilket visar att UN i detta fall gjorde en individuell bedömning.

Migrationsöverdomstolen har i den nämnda domen rörande Irak (26 februari 2007) betonat vikten av en individuell prövning. I domen står det att det ligger i sakens natur att en individuell prövning skall göras av de skyddsskäl som den enskilde åberopar till stöd för sitt påstående om behov av internationellt skydd. Detsamma gäller enligt domstolens mening beträffande frågan om det är möjligt för just denne person att återvända till sitt hemland eller till den del av ett land dit verkställighet av ett avlägsnandebeslut skall ske.

Mot bakgrund av ovanstående konstaterar Migrationsverket att bedömningen av om orsakssambandet i bestämmelsen om svåra motsättningar är uppfyllt skall vara individuell och syfta till att fastställa om den sökande personligen riskerar övergrepp på grund av de svåra motsättningarna. Det måste finnas åtminstone någon särskild omständighet som visar på detta. Enbart den allmänna situationen i landet eller hemstaden och de allmänna riskförhållandena där räcker inte för att orsakssambandet skall anses vara klarlagt.

Vad beträffar UNHCR:s rapporter om Irak och dess rekommendationer angående bedömningen av irakiska asylärenden finns det anledning att framhålla att dessa, till skillnad från den av UNHCR utgivna Handboken om förfarandet och kriterierna vid fastställande av flyktingars rättsliga ställning m.m., inte är någon rättskälla (se Migrationsöverdomstolens dom den 15

juni 2007 i mål UM 887-06). Även om UNHCR:s rapporter är en värdefull källa till information rörande förhållandena i ett land är dess rekommendationer ofta generellt avfattade och kan därför inte läggas till grund för bedömningen i ett asylärende där Migrationsverket har att göra en individuell prövning med tillämpning av gällande bestämmelser i utlänningslagen.

Säkerhetsläget i Bagdad är dåligt. Migrationsverket anser att beskrivningen av situationen i Bagdad som redovisats ovan visar att det med beaktande också av intensiteten i oroligheterna i stora delar av Bagdad i dag råder sådana svåra motsättningar i staden som avses i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. Situationen är så allvarlig att det finns anledning att iakttäta stor försiktighet i bedömningen, vilket bör medföra att kraven är lägre vid den individuella bedömningen av om det finns något orsakssamband. Att röra sig på centrala platser i Bagdad är uppenbarligen förenat med risker för liv och hälsa oavsett vem man är som person, eftersom attentat och attacker oftast slår urskillningslöst. Sedan kan riskerna vara större eller mindre beroende på vem man är och var man befinner sig, vilket

berättelse visar på. Utgångspunkten bör emellertid alltså vara en individuell bedömning, och det måste finnas någon särskild omständighet som visar på att sökanden personligen riskerar övergrepp på grund av de svåra motsättningarna för att han eller hon skall anses som skyddsbehövande.

har inte utsatts för våld eller hot om våld i Bagdad. Det har inte framkommit att han skulle tillhöra någon särskild riskgrupp för att drabbas av det pågående våldet. Säkerhetsläget i hans bostadsområde har varit bra. De risker som löper i Bagdad är inte större eller mindre än för personer som befinner sig i samma situation som han själv. Det finns ingen särskild omständighet som gör det troligt att han personligen riskerar att utsättas för allvarliga övergrepp om han återvänder. Kravet på att det skall finnas ett orsakssamband är därför inte uppfyllt och Migrationsverket anser att han inte är skyddsbehövande i övrigt enligt punkten 2. Enligt Migrationsverkets mening råder det inte sådana särskilt svåra motsättningar i Bagdad att förhållandena i sig kan utgöra grund för att bevilja uppehållstillstånd (jfr. Migrationsöverdomstolens dom den 23 maj 2007, UM 1140-06).

Av 5 kap. 6 § utlänningslagen framgår det att om uppehållstillstånd inte kan ges på annan grund får tillstånd beviljas om det vid en samlad bedömning av utlänningsens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen skall särskild hänsyn tas till utlänningsens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet.

När det gäller personer från södra och centrala Irak som saknar skyddsbehov har Migrationsverket tidigare beviljat permanent uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen. Migrationsverket har motiverat besluten med att det generellt sett råder hinder mot att verkställa avvisningsbeslut med

tvång till de centrala och södra delarna av Irak och att verkställighetshindret kan antas bestå under en längre tid under vilken sökanden kommer att få särskild anknytning till Sverige.

Migrationsöverdomstolen har i en dom den 3 april 2007 (mål UM 168-06 m.fl. mål) uttalat att, beträffande vuxna personer som inte har medsökande barn, utrymmet för att bevilja uppehållstillstånd enbart på grund av lång vistelsetid i Sverige närmast är obefintligt med hänsyn till lagtextens restriktiva utformning.

Migrationsverket anser att omständigheterna i ärendet inte är sådana att skall beviljas uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 6 § utlänningslagen.

På grund av det anförda skall ansökan om uppehålls- och arbetstillstånd avslås och han skall utvisas från Sverige.

Verkställighetshinder

Migrationsöverdomstolen har i den nämnda domen rörande Irak konstaterat att det är praktiskt möjligt att självmant återvända till Irak och att det förekommer att irakier återvänder på egen hand. Utlänningslagen förutsätter att den som får avslag på en ansökan om uppehållstillstånd och ett beslut om utvisning eller avvisning lämnar Sverige självmant.

Beslutet har fattats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av verksjuristen

Dan Eliasson

Kopia till

Offentliga biträdet
Mottagningsenheten

De här besluten kan överklagas

Man kan överklaga Migrationsverkets beslut

- att avslå en ansökan om uppehållstillstånd eller att återkalla ett sådant tillstånd
- att avslå en ansökan om arbetstillstånd eller att återkalla ett sådant tillstånd, om verket samtidigt fattat beslut om avvisning eller utvisning
- att avslå en ansökan om flyktingförklaring och resedokument
- att återkalla en flyktingförklaring
- om avvisning eller utvisning
- om förbud att återvända till Sverige
- om förvar.

Så här gör du

- Skriv vilket beslut du överklagar och hur du vill ha det ändrat.
- Skriv ditt namn, personnummer, postadress och telefonnummer.
- Underteckna brevet med ditt namn. Om du har ett ombud som hjälper dig att överklaga kan ombudet underteckna brevet. Ombudet ska i så fall skicka med en fullmakt.
- Skicka överklagandet till Migrationsverket. Enhetens namn och adress hittar du nederst på beslutets första sida.

Överklagandet ska ha kommit in till Migrationsverket inom tre veckor från den dag då du fick del av beslutet. Rätten att överklaga ett beslut om förvar är inte tidsbegränsad.

Migrationsverket överlämnar överklagandet till Länsrätten i Stockholms län, Migrationsdomstolen, om verket inte ändrar beslutet så som du vill.



1 (7)

Beslut
2007-07-05

Beteckning

Ärende om uppehållstillstånd m.m.

Sökande

, medborgare i Irak

Offentligt biträde/ombud: advokaten

Beslut

Migrationsverket beslutar att

- bevilja permanent uppehållstillstånd
- beslutsklass A8
- avslå ansökan om flyktingförklaring och resedokument

Överklagande

Information om hur du kan överklaga hittar du på beslutets sista sida.

BFD12 060315

Migrationsverket

, Rättsenheten

Besöksadress Tegelängsgatan 19 A **Postadress** SE-601 70 Norrköping

Telefon 011-156000 **Telefax** 011-156500

E-post migrationsverket@migrationsverket.se **Hemsida** www.migrationsverket.se **Organisationsnr** 202100-2163

Ansökan, yrkanden och grunder

reste in i Sverige den 16 februari 2007 och ansökte om asyl. yrkar att han beviljas uppehålls- och arbetstillstånd samt flyktingförklaring och resedokument. Han är kristen och kommer från Bagdad. Som grund för sin ansökan har anført att han vid ett återvändande till Irak riskerar att utsättas för förföljelse på grund av att han tidigare varit medlem i Baath-partiet. Han gör gällande att det finns ett individuellt skyddsbehov.

Till stöd för sin identitet har lämnat in bl.a. ett irakiskt hemlandspass i S-serien, medborgarskapsbevis och identitetskort. Han har också lämnat in bl.a. äktenskapsbevis, dopbevis, kopia på ID-kort från Baath-partiet, polisanmälningar och brev som han uppgett innehåller hot.

har uppgett bl.a. följande. Han arbetade som tjänsteman vid under tiden 1976-1988. Därefter verkade han som affärsman. Han drev en . Han var medlem i Baath-partiet fram till då han själv bestämde sig för att lämna partiet. Han har uppfattat att förföljelsen mot honom bl.a. beror på att han tidigare varit medlem i partiet. Militanta grupper och även gamla partimedlemmar har utsatt honom för hot. Han har mottagit brev i vilka han har uppmanats att lämna sin bostad, annars skulle han dödas. Hans butik totalförstördes , vilket framgår av inlämnad polisanmälan. Han har även blivit rånad på tre bilar. Vid ett av dessa tillfällen blev han hotad med vapen. Rånen ägde rum den , vilket framgår av ingivna polisanmälningar. Vid ett tillfälle blev han utsatt för inbrott. Tjuvarna tog bl.a. 3 000 dollar i kontanter och guld tillhörande hans hustru. I blev han åter utsatt för inbrott. Fyra av hans tidigare partikamrater och deras familjer har mördats. och hans familj har under de senaste två åren tvingats flytta upprepade gånger på grund av hot mot dem. Trakasserierna och hoten har accelererat och det finns inte längre någon möjlighet för dem att bo kvar i Irak. kan inte få skydd av myndigheterna i Irak.

Skälen för beslutet

Identitet

Migrationsverket anser vid en samlad bedömning att har gjort sin identitet sannolik genom de ingivna handlingarna, varför Migrationsverket vid den fortsatta prövningen utgår från att ärendet skall prövas mot Irak och Bagdad.

Bedömning av läget i Bagdad

Migrationsverket har tillfört ärendet följande rapporter och landinformation: Exodus Irak, rapport från Sveriges ambassad i Bagdad p.t. Amman, Utrikesdepartementet den 22 februari 2007 (Lifosnr. 16707), Samlad bild av den irakiska flyktingsituationen, Utrikesdepartementet den 30 januari 2007 (Lifosnr. 16155), Bedömning av den irakiska flyktingsituationen, Utrikesdepartementet den 29 januari 2007 (finns ej i Lifos), Operational guidance note Iraq, Home Office (Storbritannien) den 12 februari 2007 (Lifosnr. 16168), Return Advisory and Position on International Protection Needs of Iraqis outside Iraq, UNHCR den 18 december 2006 (Lifosnr. 15893) samt Iraq years on, Baghdad: mapping the violence (hämtat från BBC NEWS).

En delegation från Migrationsverket har besökt Amman i Jordanien den 25-27 juni 2007 och där träffat företrädare för olika organisationer och ambassader. Syftet med resan var att på plats i närområdet få bredare och djupare kunskap om förhållandena i Irak och att få särskild information om sådana omständigheter som kan vara av betydelse i irakiska asylärenden och ärenden om verkställighetshinder. En rapport har upprättats efter resan och även denna har tillförts ärendet.

Av ovan nämnda rapporter framgår bl.a. följande om förhållandena i Bagdad.

Bagdad är en av Mellanösterns största städer med 6-7 miljoner invånare. Staden har sedan 2003 varit en av de mer oroliga och våldsamma områdena i Irak. Skiljelinjerna är många och komplexa, sunniter mot shiiter, men även allt mer av inbördes strider inom den egna religiösa gruppen. Där förekommer sekteristiskt våld som utövas av olika shia- och sunnimiliser, terroristtattentat från bl.a. al-Qaeda-celler samt omfattande kriminalitet. Kriminaliteten anses skörda minst lika många offer som det sekteristiska våldet.

Även om några säkra siffror är svåra att få fram har sannolikt mer än 35 000 civila dödats i Bagdad sedan Saddams fall.¹ Efter att ha kulminerat i mitten av 2006 (med en notering i juli på närmare 1 900 döda) sjönk dödstalen markant de första månaderna 2007.² Huvudorsaken var sannolikt den stora säkerhetsoperation, Bagdad Security Plan, som inleddes av den irakiska regeringen med stöd av koalitionsstyrkorna i februari 2007.

Amerikanernas strategi var tidigare defensiv och de höll sig på sina baser för att hålla de egna förlusterna nere. Genom den nämnda säkerhetsoperationen ändrades strategin till ett tillvägagångssätt som

¹ BBC

² BBC, IBC

sammanfattas med orden "Clear-Hold-Build", vilket innebär att amerikanerna och de irakiska trupperna patrullerar gatorna, försöker rensa olika stadsdelar från terrorister och bygga upp infrastrukturen.

Säkerhetsoperationen har resulterat i att det sekteristiska våldet har gått ned men i stället har terroristvåldet ökat. Situationen har försämrats den senaste tiden. Amerikanerna lyckas inte hålla och säkra de områden som de rensat från terrorister; dessa återkommer eller uppenbarar sig på en annan och kanske närlägen plats. Det är inte fråga om någon dramatisk försämring. I vissa områden har situationen blivit något bättre. I sammanhanget bör framhållas att detta är den tredje operationen som iscensatts och med facit i hand har de två tidigare inte visat sig ha någon större effekt i ett långt perspektiv.³

Huvudmönstret är att kvarvarande Saddam-trogna, extrema sunnigrupper, al-Qaeda-celler och utländska jihadis utför ofta väl uträknade terrorattacker mot den shiamuslimska civilbefolkningen, koalitionsstyrkorna och företrädare för den nya statsmakten såsom armén, polisen, politiker och tjänstemän. Endast de större bombdåden, oftast utförda av självmordsbombare, når emellertid nyhetsrubrikerna. Då handlar det om tiotals eller hundratals döda och oftast mångdubbelt fler skadade. Men det dagliga, ouppmärksammade våldet fortgår kontinuerligt. Allt ifrån granatattacker och bilbomber, till olika former av fjärrutlösta, improviserade laddningar vid vägkanterna och snabba eldöverfall mot utvalda mål. Många av dessa metoder tillämpas också av de shia-muslimska miliserna, av vilka Moqtada al-Sadr:s s.k. Mahdiarmé och al-Hakims s.k. Badr-brigader är de främsta, men flera avknoppade extrema grupper gör bilden mer komplex. Attentaten och våldsamheterna i Bagdad drabbar ofta civilbefolkningen. Attacker görs mot lätta civila mål såsom som marknadsplatser, rekryteringskontor, hotell, restauranger, universitet, bensinmackar och bröllopsprocessioner.⁴ Syftena med attackerna förefaller oftast vara att sätta skräck i civilbefolkningen och destabilisera den irakiska regimen.⁵

När det gäller riskerna för den enskilde individen att utsättas för våld varierar dem beroende på vem man är och var man befinner sig och vad man har för bakgrund. Störst risker löper utlänningar, poliser, högre tjänstemän, politiker och fd. Baath-funktionärer. Särskilda risker kan även finnas för religiösa minoriteter, internflyktingar, affärsmän, vissa yrkesgrupper och tjänstemän i administrationen.

Det är möjligt att ta sig till Bagdad med flyg från Amman. Det går fyra flygningar per dag till Bagdad som är öppna för allmänheten. Flygplatsen i Bagdad är säkrad och hårt bevakad av amerikanerna.

³ UD

⁴ Egen genomgång av samtliga attacker i Bagdad med över 10 dödsoffer

⁵ UD

Bedömning av åberopade skäl

De bestämmelser i utlänningslagen som är aktuella att tillämpa i detta fall är 4 kap. 1 § och 2 § första stycket 1 och 2.

Enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen är en flykting en utlänning som befinner sig utanför det land som han eller hon är medborgare i därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning eller på grund av kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till viss samhällsgrupp, och inte kan, eller på grund av sin fruktan inte vill, begagna sig av detta lands skydd. Detta gäller oberoende av om det är landets myndigheter som är ansvariga för att utlänningen utsatts för förföljelse eller om dessa inte kan antas erbjuda trygghet mot förföljelse från enskilda. Flyktingar som befinner sig i Sverige har enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen rätt till uppehållstillstånd.

En utlänning som inte är flykting räknas som skyddsbehövande i övrigt enligt 4 kap. 2 § första stycket 1 och 2 utlänningslagen, om utlänningen har lämnat sitt land på grund av att han eller hon

1. känner välgrundad fruktan för att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning,
2. behöver skydd på grund av yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp. Skyddsbehövande i övrigt som befinner sig i Sverige har enligt 5 kap. 1 § utlänningslagen rätt till uppehållstillstånd.

Migrationsverket prövar först frågan om _____ är att betrakta som flykting enligt 1 § och skyddsbehövande i övrigt enligt 2 § första stycket 1.

Av _____ berättelse framgår inte att det finns något klart samband mellan de händelser som han har berättat om.

_____ har uppfattat situationen som att händelserna bl.a. beror på att han tidigare varit medlem i Baath-partiet. Migrationsverket bedömer att de hot som _____ utsatts för och som kan ha samband med hans tidigare medlemskap i Baath-partiet inte har varit av sådan art eller omfattning att de kan utgöra förföljelse i utlänningslagens mening eller sådan behandling eller bestraffning som avses i 2 § första stycket 1.

_____ har inte heller gjort det sannolikt att han riskerar sådan förföljelse eller behandling eller bestraffning om han återvänder till hemlandet. _____ kan därmed inte anses som flykting enligt 1 § eller skyddsbehövande i övrigt enligt 2 § första stycket 1. Ansökan om flyktingförklaring och resedokument skall därmed avslås.

Migrationsverket prövar härafter om _____ är skyddsbehövande i övrigt enligt 2 § första stycket 2.

Migrationsöverdomstolen har i en dom den 26 februari 2007 (UM 23-06) uttalat att det i Irak inte råder en sådan väpnad konflikt som avses i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. Domstolen har i en dom den 23 maj 2007 (UM 1140-06) inte ändrat den bedömningen. är alltså inte att anse som skyddsbehövande i övrigt på grund av det råder en väpnad konflikt i Irak.

Med svåra motsättningar avses bl.a. politisk instabilitet i hemlandet där maktförhållandena är sådana att rättssystemet inte opartiskt värnar befolkningens grundläggande mänskliga rättigheter. Av bestämmelsen framgår att det skall finnas ett orsakssamband mellan de övergrepp som utlänningsen riskerar att utsättas för och de svåra motsättningar som finns i hemlandet. I förarbetena till bestämmelsen står det att begreppet välgrundad fruktan skall tolkas på samma sätt som i flyktingbestämmelsen (1 §) och tortyrbestämmelsen (2 § första stycket 1). Bestämmelsen innehåller såväl ett objektivt som subjektivt rekvisit (prop. 2004/05:170, s. 274).

Mot bakgrund av vad som ovan har redovisats om situationen i Bagdad finner Migrationsverket att det i stora delar av Bagdad råder svåra motsättningar. Vidare konstaterar Migrationsverket att före detta medlemmar av Baath-partiet är en särskilt utsatt grupp som i högre grad än andra personer riskerar att utsättas för attentat och hämndaktioner. Härtill kommer att det genom egna uppgifter är utrett att han har hotats till livet och riskerar att utsättas för ytterligare trakasserier vid ett återvändande. Det finns inte i detta fall något s.k. internt flyktalternativ att beakta. Med hänsyn till dessa omständigheter anser Migrationsverket att känner välgrundad fruktan att på grund av svåra motsättningar i Irak utsättas för allvarliga övergrepp och att han därför behöver skydd i Sverige. Han skall alltså beviljas uppehållstillstånd med stöd av 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. Tillståndet skall vara permanent.

Beslutet har fattats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av verksjuristen .

Dan Eliasson

Kopia till
Offentliga biträdet
Mottagningsenheten

De här besluten kan överklagas

Man kan överklaga Migrationsverkets beslut

- att avslå en ansökan om uppehållstillstånd eller att återkalla ett sådant tillstånd
- att avslå en ansökan om arbetstillstånd eller att återkalla ett sådant tillstånd, om verket samtidigt fattat beslut om avvisning eller utvisning
- att avslå en ansökan om flyktingförklaring och resedokument
- att återkalla en flyktingförklaring
- om avvisning eller utvisning
- om förbud att återvända till Sverige
- om förvar.

Så här gör du

- Skriv vilket beslut du överklagar och hur du vill ha det ändrat.
- Skriv ditt namn, personnummer, postadress och telefonnummer.
- Underteckna brevet med ditt namn. Om du har ett ombud som hjälper dig att överklaga kan ombudet underteckna brevet. Ombudet ska i så fall skicka med en fullmakt.
- Skicka överklagandet till Migrationsverket. Enhetens namn och adress hittar du nederst på beslutets första sida.

Överklagandet ska ha kommit in till Migrationsverket inom tre veckor från den dag då du fick del av beslutet. Rätten att överklaga ett beslut om förvar är inte tidsbegränsad.

Migrationsverket överlämnar överklagandet till Länsrätten i Stockholms län, Migrationsdomstolen, om verket inte ändrar beslutet så som du vill.



1 (5)

Beslut
2007-07-05

Beteckning

Ärende om hinder mot verkställighet av avvisningsbeslut

Sökande

man, medborgare i Irak

Beslut

Migrationsverket beslutar att inte bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716) och att inte avbryta verkställigheten av avvisningsbeslutet.

BFD12 060315

Migrationsverket

, Rättsenheten

Besöksadress Tegelängsgatan 19 A **Postadress** SE-601 70 Norrköping

Telefon 011-156000 **Telefax** 011-156500

E-post migrationsverket@migrationsverket.se **Hemsida** www.migrationsverket.se **Organisationsnr** 202100-2163

Bakgrund

Migrationsverket beslutade den 16 mars 2005 att avslå
ansökningar om uppehålls- och arbetstillstånd,
flyktningförklaring och resedokument. I beslutet förordnades att
skulle avvisas till Irak. Utlänningsnämnden beslutade
den 31 augusti 2005 att avslå hans överklagande av nämnda beslut, som då
vann laga kraft.

Migrationsverket beslutade därefter med stöd av 2 kap. 5 b §
utlänningslagen (1989:529) att bevilja
uppehålls- och arbetstillstånd för tiden 2006-08-25-2007-02-25. Beslutet om
avvisning upphävdes inte. Av beslutet framgår att situationen i Irak vid den
tidpunkten var sådan att Sverige inte med tvång verkställde avvisningsbeslut
dit. Med hänsyn till att var misstänkt för
brott tidsbegränsades hans uppehållstillstånd.

ansökte den 16 januari 2007 om
uppehållstillstånd och angav att han återopade samma skäl som tidigare,
dvs. att han vid ett återvändande riskerar blodshämnd.

kommer från staden Nasiriyah i södra Irak.

Skälen för beslutet

Med hänsyn till att har ett gällande
avvisningsbeslut som vunnit laga kraft skall hans nu aktuella ansökan om
uppehållstillstånd prövas enligt bestämmelserna om verkställighetshinder
enligt 12 kap. 18-19 § utlänningslagen (2005:716).

Enligt 18 § får Migrationsverket bevilja uppehållstillstånd om det har
kommit fram nya omständigheter som innebär att det finns hinder mot
verkställighet enligt bestämmelserna i paragrafen. De hinder som anges i
paragrafen är

- politiska verkställighetshinder enligt 1, 2 eller 3 §
- praktiskt hinder som innebär att det avsedda mottagarlandet inte kommer
att vara villigt att ta emot utlänningen
- medicinska hinder och annan särskild anledning att beslutet inte bör
verkställas.

Enligt 19 § skall Migrationsverket ta upp frågan om uppehållstillstånd till ny
prövning om utlänningen återopar nya omständigheter som kan antas utgöra
ett politiskt verkställighetshinder enligt 1, 2 eller 3 § och dessa
omständigheter inte kunnat återopas av utlänningen tidigare eller
utlänningen visar giltig ursäkt för att inte ha återopat dem tidigare. Är dessa
förutsättningar inte uppfyllda skall Migrationsverket inte bevilja ny
prövning.

Migrationsverket konstaterar att säkerhetsläget i Irak ser mycket olika ut vid en jämförelse mellan olika områden i landet. Situationen i Bagdad är allvarlig där huvudmönstret är att kvarvarande Saddam-trogna, extrema sunnigrupper, al-Qaeda-celler och utländska jihadis utför terrorattacker mot den shiamuslimska civilbefolkningen, koalitionsstyrkorna och företrädare för den nya statsmakten såsom armén, polisen, politiker och tjänstemän. I den kurdiska regionen i norra Irak är situationen stabil jämfört med den i Bagdad och i provinserna Kirkuk och Mosul. Till de avsevärt mer stabila områdena bedöms även de sydligaste delarna av Irak. Dhi-Qar provinsen, som staden Nasiriyah ligger i, beskrivs som ett lugnt område dit internflyktingar söker sig. Denna landinformation har hämtats från följande dokument: rapport från International Medical Corps i januari 2007 (Iraqis on the move: Sectarian Displacement in Baghdad), landrapport från Home Office (Storbritannien) om Irak den 12 februari 2007 och rapport från UN Assistance Mission for Iraq (UNAMI) 1 januari-31 mars 2007. Informationen har kommunicerats med

En delegation från Migrationsverket har besökt Amman i Jordanien den 25-27 juni 2007 och träffat företrädare för olika organisationer och ambassader. Syftet med resan var att på plats i närområdet få bredare kunskap om förhållandena i Irak och att få särskild information om sådana omständigheter som kan vara av betydelse i irakiska asylärenden. En rapport har upprättats efter resan och den bekräftar i huvudsak innehållet i ovan angiven landinformation.

En individuell prövning skall göras om det är möjligt för en person att återvända till sitt hemland eller till den del av ett land dit verkställighet av ett beslut skall ske. Det förutsätts att den som får avslag på en ansökan om uppehållstillstånd och ett beslut om utvisning eller avvisning lämnar Sverige självmant, se Migrationsöverdomstolens dom den 26 februari 2007 i mål UM 23-06 med vidare hänvisningar.

Migrationsverkets bedömning i detta fall är att det inte har framkommit någon ny omständighet som utgör politiskt verkställighetshinder. I den nyss nämnda domen från Migrationsöverdomstolen görs bedömningen att det i Irak inte råder någon sådan väpnad konflikt som avses i 4 kap. 2 § första stycket 2 utlänningslagen. Denna bedömning har Migrationsöverdomstolen vidhållit i flera domar som meddelats i maj och juni 2007. Vidare anser Migrationsverket att säkerhetsläget i den del av landet som kommer från inte är sådant att det där kan anses råda sådana andra svåra motsättningar som avses i samma lagrum. Migrationsverket konstaterar att det finns reseförbindelser till Irak och att det är praktiskt möjligt att självmant återvända till den del av landet som kommer från. Mot bakgrund härav och att det inte föreligger några andra tillståndsgrundande skäl anser Migrationsverket att det saknas förutsättningar att bevilja uppehållstillstånd enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen.

har inte heller åberopat någon ny omständighet som kan antas utgöra ett politiskt verkställighetshinder. Migrationsverket beslutar därför att inte bevilja ny prövning enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen.

Beslutet har fattats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av verksjuristen

Dan Eliasson

Överklagande

Beslutet att inte bevilja ny prövning kan överklagas hos Länsrätten i Skåne län, Migrationsdomstolen. Överklagandet ska vara skriftligt och måste ha kommit in till Migrationsverket inom tre veckor från den dag då du fick del av beslutet.

Så här gör du

- Skriv vilket beslut du överklagar och hur du vill ha det ändrat.
- Skriv ditt namn, personnummer, postadress och telefonnummer.
- Underteckna brevet med ditt namn. Om du har ett ombud som hjälper dig att överklaga kan ombudet underteckna brevet. Ombudet ska i så fall skicka med en fullmakt.
- Skicka överklagandet till Migrationsverket, Förvaltningsprocess, Box 3081, 200 22 Malmö.

Migrationsverket överlämnar överklagandet till Migrationsdomstolen om verket inte ändrar beslutet som du vill.

Kopia

Huvudmottagare
Mottagningsenheten